

**TESIS DOCTORAL**

**EL ACCESO A LA PROFESIÓN**

**Y A LA FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE**

**DEL PROFESORADO**

**DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y**

**DE BACHILLERATO**

**Enrique V. Rivero Ortega.**

Mayo de 2015



A mi familia.



## **INDICE**

### **I.- Introducción.**

- 1) Consideraciones previas.
- 2) El modelo de formación del profesorado como condición previa al acceso a la función pública docente en la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato; sus alternativas.
- 3) De una selección basada en los conocimientos y la experiencia a una selección basada en las competencias: la definición del perfil ideal docente y el establecimiento de criterios objetivos para apreciar su concurrencia.
- 4) Reseña de los distintos capítulos del texto.

**II.- El régimen jurídico del Profesorado de Educación Secundaria  
Obligatoria y de Bachillerato.  
(la profesión)**

- 1) Antecedentes históricos régimen jurídico del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en España.
- 2) El régimen jurídico del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en la Constitución Española de 1978.
- 3) El régimen jurídico del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en las disposiciones legales aprobadas desde el año 1978.
- 4) Otras disposiciones normativas con incidencia en la profesión docente: el (inexistente) Estatuto Básico del funcionario docente no universitario.

**III.- El acceso a la Profesión Docente del Profesorado de Educación  
Secundaria y de Bachillerato.  
(la formación)**

- 1) Introducción.
- 2) Precedentes de la formación del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en España.
- 3) Las titulaciones aptas para el acceso a la Profesión Docente del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en España.
- 4) La formación del profesorado en la Unión Europea.
- 5) El sistema del Máster del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato: un sistema de formación en crisis. Hacia un nuevo sistema de selección del profesorado mediante la reforma de su formación.

**IV.- El acceso a la Función Pública Docente del Profesorado de  
Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.  
(la selección)**

- 1) Las disposiciones generales en materia de acceso a la Función Pública en el ordenamiento jurídico español.
- 2) Disposiciones estatales en materia de acceso a la función pública en general.
- 3) El R. D. 276/2007 de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes, modificado en enero del año 2010 mediante el R. D. 48/2010.
- 4) Algunas peculiaridades de la normativa autonómica en materia de acceso a la Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.
- 5) Las propuestas tendentes a la implantación de un sistema “MIR” en el acceso a la Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.



**V.- El control de la discrecionalidad técnica en el acceso a la  
Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria y  
de Bachillerato.**

***(la elección de los mejores como única solución válida en los procesos  
de selección)***

- 1) La evolución de la doctrina en materia de revisión jurisdiccional de la discrecionalidad técnica en el acceso a la Función Pública.
- 2) El control jurisdiccional del acceso a la Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria y de Bachillerato.

**VI.- La identificación de un perfil ideal como condición previa al acceso a la Profesión y/o a la Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.**  
***(la identificación del “mejor” perfil como contenido reglado del acto discrecional de selección)***

- 1) Introducción.
- 2) La figura del docente en la historia de la educación.
- 3) El docente ideal en la Teoría de la Educación.
- 4) Algunas propuestas de competencias necesarias para la docencia en general y en la Educación Secundaria en particular.
- 5) Las competencias necesarias para la docencia de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en España: normativa y doctrina educativa. El modelo finlandés de selección del profesorado.
- 6) Un ejercicio empírico: la selección de un perfil ideal docente por un grupo de docentes de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.

## **VII.- Conclusiones y propuestas.**

- 1) El perfil personal ideal de docente de Enseñanza Secundaria a seleccionar.
- 2) La reforma del sistema de acceso a la docencia en la Enseñanza Secundaria mediante la incorporación de pruebas selectivas aptas para determinar objetivamente la concurrencia en los aspirantes del perfil ideal propuesto.



## I.- INTRODUCCIÓN.

*"Lo primero y más urgente, en todos los órdenes de la enseñanza, es la reforma del personal existente y la formación de otro nuevo. Este es el gran problema: podríamos decir que casi el único."*

JOAQUIN COSTA.

### 1) Consideraciones previas.

*"Lo primero y más urgente, en todos los órdenes de la enseñanza, es la reforma del personal existente y la formación de otro nuevo. Este es el gran problema: podríamos decir que casi el único. Programas, métodos y organización pueden venir después, porque no tendrían valor alguno sin el maestro. Todas las reformas que se intenten, sin contar con órganos adecuados para realizarlas, serán inútiles y aún contraproducentes"*<sup>1</sup>. Estas casi centenarias palabras del maestro del regeneracionismo español describen muy bien la importancia del docente como figura esencial del esquema educativo. Ninguna reforma del sistema puede intentarse siquiera sin garantizar previamente la existencia de un personal docente debidamente formado, preparado y motivado.

Obviamente, la formación y preparación del personal docente en la actualidad es muy superior a la descrita por Joaquín Costa. Sin embargo, y pese al protagonismo que se le refiere en el preámbulo de la Ley Orgánica de

---

<sup>1</sup> Costa Martínez, Joaquín. "Anhelos de resurgimiento pedagógico". Publicado en *"Maestro, Escuela y Patria"*, Madrid, 1916, pp. 333 a 349.

Educación de 2 de mayo de 2006, la asunción real de su condición de pieza clave del sistema por parte de las administraciones competentes dista mucho de alcanzarse. No en vano traiciona su subconsciente al legislador en la norma citada cuando formula la frase "*El protagonismo que **debe adquirir** el profesorado ...*", reconociendo implícitamente que carece del mismo. Y cuando se acude al título tercero de la ley, lejos de hallarse una primera declaración en ese sentido se encuentra, por todo comienzo, un enunciado de funciones, y por final, sí, una declaración acerca de su necesario reconocimiento y apoyo <sup>2</sup>, que incide en la falta del mismo con la misma relevancia que el preámbulo citado.

La educación es, a su vez, un pilar esencial de toda sociedad. El artículo 27 .2 de la Constitución Española la encomienda “ *... el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales* ”.

Este derecho fundamental genera, entre otras consecuencias, un mandato imperativo a los poderes públicos, para garantizar “ *... el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes* ”, conforme al

---

<sup>2</sup> Artículo 104 de la L. O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación: "*1. Las Administraciones educativas velarán por que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea.*

*2. Las Administraciones educativas prestarán una atención prioritaria a la mejora de las condiciones en que el profesorado realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente*".

apartado .5 del citado artículo 27. Y para ejecutar ese mandato se precisa de un colectivo especializado dentro de la función pública general: la denominada función pública docente.

Como se afirma en la sentencia del Tribunal Constitucional 75/1990 (ponente: Francisco Tomás y Valiente) “ ... *las disposiciones y actos relativos al acceso a la función pública docente pueden en principio enmarcarse, a efectos competenciales, tanto en el propio ámbito de las potestades sobre el régimen funcionarial como en el correspondiente a la enseñanza* ”. En consecuencia, el acceso a la función pública docente presenta dos vertientes distintas dentro del derecho administrativo: la concerniente a la función pública, y la relativa al derecho de la educación como parte especial de la disciplina.

Divida la función pública docente dos grandes áreas, concernientes respectivamente a la docencia universitaria y no universitaria, he optado por dedicarme al estudio de la función pública docente no universitaria, menos atendida desde el mundo académico y, al tiempo, esencial, pues sin ella no podría existir la primera, y los resultados a obtener por ésta dependerán, en gran medida, de la eficacia con que hayan sido seleccionados previamente los maestros y profesores encargados de formar a los futuros ciudadanos durante su tránsito desde la infancia a la mayoría de edad.

Y dentro de la educación no universitaria, la investigación redacción de la presente tesis la tesis me fueron centrando cada vez más a su vez en el Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, es decir en los docentes de la nueva etapa de la educación surgida tras la Revolución Francesa, con un fin inicialmente propedéutico de los estudios superiores pero que tras más de dos siglos presenta una importancia creciente debido, entre otros factores, al adelanto de la edad a la que los jóvenes van alcanzando una cierta madurez e independencia, y a la ingente cantidad de información y recursos que nuestra sociedad pone a su disposición. Lo cual, unido a la problemática de la conflictividad en los centros y a la carga emocional e intelectual, también creciente, de la docencia en esa etapa, demanda un Profesorado cada vez más eficiente, especializado y motivado.

Los objetivos de esta tesis doctoral son, a tal fin y en síntesis, los siguientes: proporcionar una perspectiva general de la evolución histórica y del régimen jurídico vigente del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en España, especialmente en cuanto al que presta sus servicios a la administración educativa, bien sea como funcionario de carrera o bien en régimen de interinidad; revisar igualmente y exponer los antecedentes y la situación actual del *acceso a la profesión* docente en la etapa, es decir de la formación previa a la adquisición de la condición profesional de Profesor/a de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en España (del sistema



inicial al Máster y sus desventajas); describir, distinguiéndolos claramente de los sistemas de formación, las distintas modalidades históricas y comparadas de acceso a la función pública docente (es decir, la *selección* del Profesorado *público* de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en España) hasta nuestros días; analizar los avances jurisprudenciales y doctrinales producidos en materia del control de la discrecionalidad técnica de las comisiones de selección y valoración de méritos de los funcionarios docentes no universitarios dentro de dichos procesos de selección; revisar los procesos de selección a la vista de las propuestas más recientes en materia de perfil del docente de la Educación Secundaria, y efectuar una propuesta alternativa a los sistemas de formación y selección existentes.

## **2) La formación del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato como condición previa a su acceso a la función pública docente.**

El ejercicio de la docencia en la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato es una profesión, al igual que lo son la Abogacía, la Arquitectura o la Medicina. El ejercicio de dicha profesión no es libre, sino que está sujeto a ciertos requisitos legales, integrados actualmente por la obtención de una titulación (Grado Universitario) y la superación de un proceso de capacitación

adicional (los máster de Educación Secundaria, igualmente universitarios).

La competencia para capacitar para el acceso a la profesión de Docente de Enseñanza Secundaria está pues atribuida fundamentalmente a las Universidades, en la actualidad. Esta competencia está sujeta al control y supervisión de las distintas administraciones educativas (la Estatal dictando las normas reguladoras, y mediante la validación de los Máster llevada a cabo por la ANECA, las distintas administraciones autonómicas dentro de sus respectivas esferas competenciales), y se ejerce con la colaboración necesaria de los centros educativos de Educación Secundaria y Bachillerato, y por supuesto la de los docentes de dichos centros en tanto asumen la supervisión de la fase de practicum del Máster. Pero el título de Docente de Educación Secundaria es un título obligatoria y exclusivamente universitario.

Tanto el sistema anterior al año 2007 (el Curso de Adaptación Pedagógica) como el actual de Máster responden a la misma necesidad: dotar, a quienes poseen los conocimientos básicos de una disciplina tras la superación del Grado correspondiente, de las competencias necesarias para la trasposición didáctica de dichos conocimientos, transformando el saber aprendido en saber a enseñar y enseñándolo. A tal fin, se han ido definiendo una serie de conocimientos adicionales necesarios, algunos comunes a todas las disciplinas y otros más especializados, así como fijando unas actividades

previas a la incorporación a la profesión tendentes a adquirir y fijar dichas competencias (el practicum), y acreditar su adquisición y fijación (el Trabajo de Fin de Máster).

Este sistema impide valorar otros factores, como la vocación, o tenerlos en cuenta como condición previa al acceso a la profesión docente, pues no tendría sentido verificar su existencia antes de permitir el acceso a unos estudios de Grado, y difícilmente se podría impedir a quien ha obtenido dicha titulación aspirar a obtener el Máster, aunque carezca de aquella. Si un Graduado en Matemáticas quiere matricularse en un Máster en Secundaria, legalmente no se le podría impedir so pretexto de una eventual falta de vocación para la docencia. Y una vez superado el proceso, tampoco se le podría impedir ejercer la profesión.

Otros factores de la personalidad parecerían en principio propios del perfil del docente ideal, tales como la empatía, la resiliencia, la afectividad, la comunicación, pero aunque podrían aprenderse en principio se poseen o no, y tampoco pueden adquirirse en un proceso de apenas un año con un reducido periodo de prácticas, si bien podrían perfeccionarse en un periodo mayor. La detección precoz de dichos factores y de una cierta predisposición a la docencia puesta de manifiesto a través del trabajo en equipo y en entornos de aprendizaje cooperativo y colaborativo sería una opción a ponderar.

**3) De una selección basada en los conocimientos y la experiencia a una selección basada en las competencias: la definición del perfil ideal docente y el establecimiento de criterios objetivos para apreciar su concurrencia.**

El acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria Obligatoria y de Bachillerato convierte al profesional docente en funcionario público docente. Sin embargo, la condición de profesional docente no ha sido, en sentido estricto, requisito imprescindible para el acceso a la función pública docente en la etapa, ya que en todos los procesos selectivos se permite de forma alternativa a la titulación del Máster acreditar dicha condición siempre y cuando los aspirantes hubieran obtenido antes del 1 de octubre de 2009 el título profesional de Especialización Didáctica, el Certificado de Cualificación Pedagógica o el Certificado de Aptitud Pedagógica, o bien un título universitario oficial que habilite para el ejercicio de la profesión de Maestro, o un título de Licenciado en Pedagogía o Psicopedagogía, o cualquier otro título de Licenciado u otra titulación declarada equivalente al mismo que incluyera formación pedagógica y didáctica, o bien acreditaran haber impartido docencia durante un mínimo de doce meses en centros públicos o privados de

enseñanza reglada debidamente autorizados, en las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato, de Formación Profesional o de Escuelas Oficiales de Idiomas, conforme a lo previsto en el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre.

Vivimos tiempos difíciles para la función pública en un contexto general de crisis económica. Las sucesivas decisiones políticas adoptadas hasta la fecha para contener el déficit público, transmitir confianza a los mercados de inversión en deuda pública y cumplir las exigencias y recomendaciones del Eurogrupo a fin de acceder a las ayudas necesarias para superar los problemas de nuestro sistema financiero han tenido una incidencia directa sobre las condiciones de trabajo y retribuciones de los funcionarios públicos españoles.

La decisión gubernamental de suspender la reposición de efectivos durante los ejercicios 2012 y 2013, congelando las convocatorias de oposiciones, unida a los significativos recortes presupuestarios en materia de educación (entre otras muchas) y a la confesada falta de liquidez de algunas (cada vez más) administraciones autonómicas pueden hacer parecer sorprendente preocuparse hoy por la reforma del sistema de acceso a los cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria.

Sin embargo, un análisis mínimamente prospectivo de la situación

actual nos impone adoptar, en tanto sea posible, medidas para evitar cometer los mismos errores del pasado en el futuro. Y entre los elementos que garantizan la continuidad de nuestro proyecto de país resulta esencial afrontar y asegurar la educación de las futuras generaciones.

La formación de los docentes condiciona a su vez la de sus alumnos. La elección de las cualidades de aquellos que deban prevalecer en sus procesos selectivos determinará en gran medida las que se transmitirán a los pupilos. Los procesos selectivos de los funcionarios docentes en general, y de los docentes no universitarios en particular, deberían estar orientados progresivamente a escoger personas aptas para ser percibidas como modelos de sus educandos, referencias intelectuales y éticas de primer orden para los futuros ciudadanos, y, al mismo tiempo, capaces de formar sus mentes en la búsqueda y adquisición del conocimiento, en lugar de transmitir información sin más.

Los procedimientos selectivos de los funcionarios docentes no universitarios han venido premiando la experiencia previa de unos colectivos de interinos sucesivamente contratados por las administraciones educativas y a quienes resultaba políticamente insostenible negar una valoración de sus servicios. Estos colectivos han venido compitiendo en los procesos durante más de un lustro con la tranquilidad, cuando no la certeza resultante de una

decisión previamente adoptada, de integrarse de nuevo en las listas de interinos en caso de no superar el proceso de selección. En algunos casos individuales, el interés por permanecer en un destino concreto, siquiera sea en régimen de interinidad, se ha hecho prevalecer sobre la aspiración de obtener una relación de servicios definitiva.

Téngase en cuenta que los funcionarios docentes deben superar un proceso adicional de formación una vez superada la primera fase del proceso selectivo, además de permanecer, una vez completado el proceso, en expectativa de destino y obligados a participar forzosamente en los concursos de traslados hasta obtener un primer destino definitivo.

En los procesos selectivos desarrollados durante los últimos años al amparo de la disposición transitoria decimoséptima de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación, se ha dado una mayor valoración a las pruebas prácticas y a la presentación de unidades y programaciones didácticas que a la demostración de conocimientos. Así resulta del artículo 56 del Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el cual se aprobó el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3-5-2006 (RCL 2006\910), de Educación, regulando el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley.

Estas disposiciones, cuya vigencia temporal ya debería haberse extinguido, se dictaron para atender de forma excepcional durante este periodo adicional la problemática ya apuntada del considerable número de personas vinculadas a la docencia mediante relaciones de interinidad. Sin embargo, en algún momento debían ser superadas, y pese a que pueda parecer el peor de los posibles, el momento ha llegado.

Desde mi punto de vista, los procesos de selección del personal docente no universitario deberán, en lo sucesivo, garantizar que los elegidos reúnen las condiciones esenciales para cumplir sus funciones adecuadamente. Ciertamente que la previa selección de dichas condiciones esenciales puede determinar el tipo de educación a impartir, pero lo es también que hay condiciones susceptibles de ser universalmente aceptadas al respecto, entre las cuales debemos anticipar la capacidad para el ejercicio indirecto de la autoridad (tener autoridad para no tener que ejercerla) y la aptitud para motivar adecuadamente a los destinatarios de sus lecciones. No en vano los grandes maestros de la historia presentaron ambas.

Para detectar adecuadamente estas y otras condiciones, deberemos recurrir primordialmente a los ejercicios tipo test. Este tipo de herramienta selectiva presenta, con las debidas precauciones y siempre y cuando se respete



el anonimato de los aspirantes y se garantice la custodia de los resultados, ventajas claras de imparcialidad a la hora de su valoración. Facilita, además, al tratamiento automatizado de los datos, evitando injerencias personales y errores humanos. Y permite diseñarlos a priori para acceder a la información aún a costa del aspirante.

Evidentemente, no estoy hablando de los clásicos tests de conocimientos con respuestas alternativas. Me refiero a los test psicológicos elaborados para la selección de recursos humanos, y desarrollados durante años para y por las empresas privadas. Y más concretamente, como ejemplo y “mutatis mutandis”, a los elaborados por la European Personal Selection Office (EPSO) de la Unión Europea, que implantó en fechas relativamente recientes un nuevo sistema de selección del personal al servicio de la Unión Europea fundado precisamente en la verificación de las aptitudes de los aspirantes, más que en sus conocimientos teóricos. Sistema que ha inspirado totalmente el nuevo procedimiento de selección de los funcionarios docentes no universitarios que se propondrá en esta tesis doctoral.

Y añadiendo como modificación adicional una mayor ponderación de la puntuación obtenida en la fase de oposición frente a la de concurso, si bien atendiendo a las especiales circunstancias concurrentes se analiza, desde el punto de vista jurídico, la posibilidad de establecer un procedimiento de

implantación progresiva del nuevo sistema, reservando inicialmente un 50% de las plazas que se convoquen a un procedimiento selectivo mixto entre el vigente y el nuevo y aplicando este último al 50% restante, de forma que en un plazo de 10 años se vayan incrementando en un 10% las plazas reservadas al nuevo sistema en cada convocatoria, para llegar al fin al 100%.

El sistema mixto propuesto consiste en mantener el valor relativo de los méritos acreditados en la fase de concurso sobre el resultado total a obtener en el proceso selectivo, pero sustituyendo la fase de oposición tal como se venía desarrollando por una nueva en que se mantendrían los aspectos prácticos de la unidad y programación docente y se implantarían los tests psicológicos descritos en lugar del ejercicio teórico escrito. Dándose además un valor ponderado equitativo a ambos, y teniendo ambos carácter eliminatorio, de suerte que quienes no superen una de las partes no podrían pasar a la segunda fase de la oposición.

Sin duda, podría resultar chocante que quienes durante años hayan prestado sus servicios docentes a la comunidad educativa no superasen los tests desarrollados para determinar, precisamente, la aptitud docente de los aspirantes. Es previsible que se produzcan reacciones airadas por parte de los interinos de larga duración, especialmente si para abordar los tests se precisa un esfuerzo preparatorio adicional, por no hablar de quienes verán convertirse

en vanos los sacrificios realizados hasta la fecha para acceder a la función pública docente por el sistema anterior. Pero la administración deberá mantenerse firme en la defensa del interés general concretado en la necesidad de seleccionar a los mejores aspirantes conforme a los nuevos criterios fijados, incluso si ello lleva implícito reconocer que algunos de los docentes previamente contratados de forma interina no cumplían con dichos criterios, y han desempeñado no obstante sus funciones.

Los aspirantes en las sucesivas convocatorias deberán escoger necesariamente entre uno y otro sistema de acceso, de suerte que es presumible que los recién graduados opten por el nuevo sistema, y los interinos de larga duración por el mixto en tanto les sea posible y sin que estén obligados a ello, en cada convocatoria. Al ir incrementando el porcentaje de plazas convocadas por el nuevo sistema nuevo, se irá incentivando a los interinos a participar en los procesos por el nuevo sistema, especialmente si tienen una menor antigüedad. Y se fijará definitivamente una fecha cierta a partir de la cual se cumplirá plenamente el principio de acceso a la función pública en condiciones de mérito y capacidad respetando el principio de igualdad, y eliminando del todo la valoración como mérito de los servicios prestados en régimen de interinidad.

La polémica acerca del sistema selectivo ya se ha puesto de manifiesto

en cuanto a la selección de interinos en la Comunidad Valenciana, donde la decisión de la Consejería de Educación de modificar el baremo dando preferencia a la puntuación obtenida en el examen frente a la antigüedad ha originado una fuerte protesta. Protesta totalmente justificada si se tiene en cuenta que la decisión es contraria, por una parte, a un acuerdo previamente suscrito con los sindicatos y cuya validez se prolongaba hasta el año 2014 y, de otra, al principio de confianza legítima, pues al celebrarse la última convocatoria los participantes no tenían conocimiento de que fuera a modificarse el baremo de las listas de interinos.

Otras polémicas, como la filtración interesada desde la Comunidad de Madrid de un informe sobre las respuestas dadas en los test de conocimiento de la última convocatoria de Maestros –haciendo llegar a los medios de comunicación una selección de las más desafortunadas-, apuntan a una estrategia clara tendente a superar el sistema transitorio, lo cual es perfectamente legítimo, e incluso obligado, pero siempre que se lleve a cabo con la debida prudencia, respetando los derechos más elementales y los acuerdos vigentes, en su caso.

La presente tesis doctoral realiza también una revisión detallada del estado jurisprudencial de la cuestión, analizando las sentencias más importantes dictadas por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y las

Salas de los Tribunales Superiores de Justicia en materia de acceso a la función pública docente en especial, y a la función pública en general.

Aspectos tales como la impugnación indirecta de las bases de las convocatorias, la fijación de criterios objetivos de valoración de los conocimientos y de los méritos de los aspirantes por las comisiones de selección, la discrecionalidad técnica de las mismas y su posible revisión judicial han experimentado un cambio sustancial en los últimos años, siendo cada vez más numerosas las resoluciones judiciales que se pronuncian a favor de quienes impugnan los resultados de procedimientos selectivos viciados “ab initio” o por efecto de decisiones que, amparadas en la discrecionalidad técnica, se revelan como auténticas arbitrariedades. De ahí también la conveniencia de implantar sistemas de selección lo más objetivos posible, pues las impugnaciones de los procesos selectivos han ocasionado con frecuencia notables trastornos a todos los intervinientes, a los ciudadanos y a la propia administración, a través de medidas cautelares de suspensión, y el que evita la ocasión evita el peligro,

No se podría, por otra parte, estudiar ni proponer un sistema de selección de los docentes basado en la verificación de sus capacidades sin conocer correctamente el sistema previo de acceso a la profesión docente, es decir, el conjunto de titulaciones universitarias que habilitan para optar

posteriormente para acceder a las carreras administrativas docentes. Es preciso reconocer que las mismas han evolucionado notablemente hacia un proceso de preselección, especialmente desde el Plan Bolonia, de forma que alguien podría preguntarse si no es innecesario ponderar la aptitud para la docencia de quienes ya la tienen reconocida de forma implícita en un título académico. Por eso debemos saber qué puede considerarse realmente acreditado así, si lo acreditado es suficiente e incluso si en tal caso no sería oportuno verificar de nuevo la persistencia de la aptitud.

Obviamente, las propuestas contenidas en esta tesis no pretenden sustituir el sistema clásico de selección del profesorado mediante oposiciones y concursos por su antítesis. En modo alguno pretendo pasar de un extremo a otro, ni considero razonable optar por escoger solamente a aquellas personas que se ajusten al perfil propuesto con independencia de su capacidad y mérito, pretensión que resultaría, además, claramente inconstitucional desde el punto de vista de los artículos 14, 23 y 103 de nuestro texto fundamental. Pero creo firmemente que si ciertas condiciones físicas son susceptibles de valorarse e incluso exigirse con carácter previo y excluyente en el acceso a determinadas funciones, otros rasgos de la personalidad deberían cuando menos ser susceptibles de valorarse también en cuanto al acceso a la sagrada misión de formar a las futuras generaciones.

Lo cual tiene también su fundamento y amparo constitucional pues, de forma paradójica, nuestro Tribunal Constitucional ha validado la valoración de la experiencia de los docentes interinos en numerosas ocasiones sosteniendo entre otros argumentos que “... *la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de «mérito y capacidad» del art. 103.3 CE, ya que «el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados»*”<sup>3</sup>. Y, en consecuencia, cualquier otra forma apta para reflejar la aptitud o capacidad del aspirante sería igualmente compatible con dichos principios.

#### 4) Reseña de los distintos capítulos del texto.

El esquema de esta tesis, concluida la introducción, se desarrolla pues a través de seis capítulos más.

El segundo capítulo se dedica al régimen jurídico general del profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, es decir, al régimen jurídico de “*la profesión*”, y en consecuencia a la profesión misma pues, desde un punto de vista jurídico, una profesión se integra precisamente por el conjunto de disposiciones legales que condicionan y regulan su ejercicio.

---

<sup>3</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 67/1989, 185/1994 y 83/2000).

Obviamente, y debido al objeto de la presente tesis, en este estudio tendrá un considerable peso específico el régimen jurídico del ejercicio de la profesión por cuenta de la administración pública, en las distintas modalidades de relaciones de servicios existentes, desde la funcionarial a la de interinidad, hasta la relación indirecta que se produce en la docencia en centros concertados y, especialmente, en los supuestos de pago delegado. Debido a ello, el estudio de los antecedentes históricos de la profesión es, sobre todo, un estudio de los antecedentes históricos de la regulación de los docentes públicos en nuestro ordenamiento jurídico, si bien es cierto que a través del mismo se pueden deducir también condiciones y disposiciones aplicables a la docencia desde el sector privado.

No sería correcto pretender estudiar el régimen jurídico específico del acceso del profesorado de E. S. O. y Bachillerato sin conocer antes el régimen jurídico general de estos mismos funcionarios y, a su vez, sus antecedentes, que se estudian en el primer apartado del capítulo partiendo de las reflexiones del Marqués de Condorcet, referencia esencial de las ideas revolucionarias en materia educativa (siendo precisamente en dicho periodo histórico cuando surge la idea de la educación secundaria o segunda enseñanza como una nueva etapa educativa, entre las primeras letras y los estudios universitarios), pasando por las propuestas de Instrucción Pública del reinado de José Bonaparte I, y en seguida a través de las Cortes de Cádiz y nuestra primera constitución en



sentido estricto, la de 1812 y el desarrollo de sus propuestas en materia educativa mediante el denominado “Informe Quintana”; para seguir con los periodos constitucionales de 1837 y el "Plan Duque de Rivas" y 1845, con especial referencia en este último al denominado "Plan Pidal" y al Estatuto de la Función Pública de Bravo Murillo, y avanzar así hasta la primera Ley de Instrucción Pública, la de 9 de septiembre de 1857 conocida como "Ley Moyano" y los sucesivos cuerpos normativos posteriores.

Un régimen jurídico que ha experimentado múltiples reformas pero ninguna definición con vocación de permanencia, al igual que las disposiciones legales vigentes en materia de Educación. Por alguna extraña maldición de la materia, los docentes se encuentran abocados a verse regulados mediante disposiciones adicionales y transitorias, o bien mediante órdenes ministeriales y reglamentos de hace décadas. Las alternancias políticas que ha generado nuestro sistema constitucional, de forma similar a las del siglo XIX, han traído cambios radicales en el régimen legal de la Educación, pero ningún acuerdo definitivo sobre el régimen jurídico de la función pública docente no universitaria, cuyo Estatuto sigue sin visos de ser aprobado.

El tercer capítulo (*“la formación”*) se dedica a la formación y la experiencia como condiciones previas al acceso a la docencia en Educación Secundaria, a fin de enlazar con la jurisprudencia y doctrina desde la

problemática de los funcionarios interinos ya apuntada en el precedente; este capítulo introduce y anticipa la problemática del perfil ideal a obtener a través de la formación. El estudio de las titulaciones universitarias como condición previa al acceso a la función pública docente no universitaria es una cuestión primordial para el estudio del tema de la presente tesis con especial importancia en un contexto de progresiva implantación de los planes de estudios universitarios al Espacio Europeo de Enseñanza Superior o Plan Bolonia. En buena medida, la formación previa de los futuros docentes podría, incluso me atrevería a decir que debería, garantizar que reúnen las condiciones necesarias para cumplir después sus funciones. Sin embargo, ciertos aspectos de la personalidad, precisos para dotarse de aptitudes para el ejercicio de la autoridad y para generar respeto no se obtienen, en muchos casos, hasta una edad posterior a la edad media en que los españoles cursan sus estudios universitarios. Y si se obtienen, sin embargo, cuando la persona supera sus estudios y afronta las dificultades y peligros del mundo real.

A mitad de camino entre la formación y la experiencia, los distintos estudios, jornadas y congresos celebrados en torno a la problemática del sistema de Máster de Secundaria implantado a partir del año 2007 y las propuestas formuladas desde el Consejo Escolar del Estado y numerosas fuerzas políticas para la implantación de un “MIR” docente se estudian también en este capítulo donde se germina una pieza esencial de las

conclusiones de la tesis: la necesidad de reformar la formación docente y el acceso a la misma, sustituyendo el sistema del Máster de Secundaria por titulaciones específicas orientadas a la docencia no universitaria de las distintas disciplinas, fijando unas restricciones en el acceso a las mismas tendentes a seleccionar los mejores perfiles y expedientes, a fin de ajustar la oferta de futuros docentes a las necesidades reales del sistema educativo.

El cuarto capítulo (*“la selección”*) integra las disposiciones legales en materia de acceso en general y a la función pública docente del profesorado de E. S. O. y Bachillerato en particular, incluyendo el estudio comparado de la normativa autonómica. No se trata, obviamente, de un estudio detallado, ni pretende añadir nada a los numerosos y muy autorizados existentes hasta la fecha, especialmente desde la aprobación en el año 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público. Solamente se pretende fijar el marco general en que se encuadra el acceso a la función pública docente, cuyas peculiaridades le dotan de un régimen jurídico específico pero no le excluyen de la aplicación supletoria del general. Este estudio es necesario también, en consecuencia, a fin de verificar después si el sistema propuesto mediante la presente tesis respeta o vulnera tales principios, y si hace precisa alguna modificación de su desarrollo legislativo, si bien la propuesta encuentra una cobertura legal de suficiente interés en el principio de adecuación de los requisitos de las

convocatorias a cada proceso de selección, en relación con la eficacia en la selección de la mejor opción posible como concreción de la discrecionalidad técnica objeto de estudio en el siguiente.

El régimen jurídico vigente del acceso a la función pública docente no universitaria, que presenta la peculiaridad de estar hoy teóricamente superado por el vencimiento de los plazos previstos en la L. O. 2/2006, de Educación, no parece ser una prioridad en cuanto a su reforma, especialmente atendido que son tiempos de crisis y las convocatorias se encuentran congeladas. Lo dicho se verifica mediante el estudio comparado de las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas en la materia debe partir, necesariamente, de las últimas convocatorias publicadas. A su vez, se ponen de manifiesto las peculiaridades de un sistema hoy en proceso de revisión, mediante el cual se ha fragmentado el sistema educativo vulnerando directamente el principio de igualdad. En este sentido, soy de la opinión de que el sistema debería ser el mismo en todo el territorio nacional, sin perjuicio de adaptar algunos contenidos a las peculiaridades territoriales. De lo contrario, seguiremos afrontando crisis como la presente.

En el quinto capítulo (*“la elección de los mejores como única solución válida en los procesos de selección”*) se realiza un estudio de la jurisprudencia y la doctrina en materia de acceso a la función pública docente no universitaria y control de la

denominada discrecionalidad técnica, coherente con el discurso previo concerniente a las consecuencias del final del plazo de la Disposición Transitoria 17ª de la L.O.E.. Se trata de un estudio preciso para justificar la necesidad de establecer un perfil docente cuya concurrencia sea susceptible de verificarse mediante criterios objetivos, a fin de garantizar el control de la (mal llamada) discrecionalidad técnica de los órganos de selección; dentro de este capítulo, el enlace entre jurisprudencia y doctrina se produce a través del último apartado de la jurisprudencia -la discrecionalidad técnica-, con especial referencia a la valoración de la prueba de aptitud hoy vigente (en la mayor parte de los casos, la defensa de la "programación didáctica para la comprobación de la aptitud pedagógica").

Las tesis doctrinales sobre control de la “mal llamada” discrecionalidad técnica operan así como “bisagra” entre los planteamientos jurídicos y los planteamientos educativos de la tesis, en la medida en que aplicadas al acceso a la función pública los partidarios de un mayor control de la discrecionalidad técnica defienden mayoritariamente que dicha discrecionalidad no es tal cuando solo existe una solución posible, como decía el Profesor Alejandro Nieto García (*“Pensemos en un caso, que es una cruz del Derecho administrativo: las pruebas o exámenes de los Tribunales oficiales y la posibilidad de su revisión jurisdiccional. Conforme a los criterios que quedan expuestos, no se trata de discrecionalidad, ya que solo hay una solución posible (el candidato, o posee el nivel científico adecuado, o no lo posee), y,*

*por otro lado, es un juicio (se trata de valorar sus conocimientos, no ya de que la Administración quiera o no aprobarle). En conclusión, no hay discrecionalidad, sino un concepto jurídico indeterminado (el nivel de conocimientos), que la Administración ha de concretar o determinar”).* Según este planteamiento, el núcleo de la presente tesis consiste en que una vez aceptado que la discrecionalidad en la selección de los funcionarios docentes no universitarios no debe ser tal, pues en su ejercicio cabe solo debe haber una solución posible (el aspirante " ... *posee un perfil apto para la docencia en Educación Secundaria, o no lo posee*"), es preciso definir ese perfil y proponer fórmulas para apreciar su concurrencia o no.

El capítulo sexto (*“la identificación del “mejor” perfil como contenido reglado del acto discrecional de selección”*) entra pues de lleno en la cuestión del perfil ideal del docente, concretándose a la enseñanza en la Educación Secundaria aunque en los antecedentes históricos y teóricos pueda haber algunas consideraciones más generales; incorporándose al mismo las referencias a la Unión Europea –y en particular muy especialmente a los procesos selectivos de la EPSO- y otras fuentes internacionales, para concluir con el estudio de un cuestionario empírico elaborado al efecto y su análisis.

Debo en este punto manifestar la total falta de rigor estadístico de dicho ejercicio empírico, advirtiendo que no se pretende mediante el análisis

de sus resultados ninguna extrapolación al colectivo. Los docentes encuestados, 35 en total, no han sido previamente seleccionados en modo alguno y no pueden, en consecuencia, considerarse una muestra en sentido técnico de nada. Ahora bien, estudiando sus respuestas y comparando sus resultados con las propuestas teóricas estudiadas en el mismo capítulo se detectan coincidencias significativas que en una encuesta más rigurosa podrían reproducirse o no (no lo sabemos) pero suponen un indicio más del consenso que la determinación previa de un perfil adecuado para la docencia podría llegar a suscitar.

Finalmente, en el capítulo séptimo se exponen las conclusiones de la tesis, definiéndose las propuestas concretas para modificar el acceso a la profesión y a la función pública docente mediante una estrategia nueva a desarrollar a lo largo de todo el proceso educativo del sujeto (la identificación precoz de la predisposición a la docencia) y una reforma de la formación sustituyendo el sistema máster por la definición de titulaciones docentes específicas en las distintas ramas del conocimiento. Todo ello sin perjuicio de establecer un régimen transitorio tendente a suprimir la precariedad subsistente en la docencia con el menor perjuicio posible para quienes ya se vienen dedicando desde hace años.





## **II.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROFESORADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y DE BACHILLERATO. (*LA PROFESIÓN*)**

*"La educación es un "tema clave" en el que sería necesario un pacto de Estado "  
"No se puede hacer una buena ley de Educación frente a la comunidad educativa".*  
MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, junio de 2014.

### **1) Antecedentes históricos del régimen jurídico del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en España.**

#### **a) El periodo constitucional de 1812.**

La historia de la formación del profesorado discurre de forma paralela a la de la educación en España. No se puede entender la educación sin los docentes, ni se puede entender la evolución del perfil del colectivo docente sin conocer la historia de la educación.

Tampoco es posible entender el espíritu de las reformas educativas defendidas por los constitucionalistas de Cádiz sin conocer las ideas que les

inspiraron. Este conocimiento previo cabe ceñirlo a la figura y obra del Marqués de Condorcet (Marquis de Jean-Antonie-Nicolas de Caritat) y dentro de esta a su informe "Cinco memorias sobre la instrucción pública", presentado a la asamblea revolucionaria francesa.

Ya desde el comienzo de su estudio, Condorcet es consciente de la importancia de los docentes para la Instrucción Pública. Habiendo advertido previamente de que la tiranía se ha aprovechado históricamente no solo de la fuerza sino del conocimiento para instaurarse y mantenerse, cuando expone las cuestiones esenciales a resolver respecto de cada fase o etapa de la instrucción, a las tres primeras (conocimientos a impartir, textos y métodos a emplear) añade la esencial que, por otra parte, constituye también el objeto de esta tesis: qué maestros escoger, quién debe escogerlos y cómo deben ser escogidos: “*quels maîtres on doit choisir, par qui et comment il faut qu'ils soient choisis*”<sup>4</sup>.

Más adelante, señala entre las obligaciones del poder público respecto de la Instrucción, derivadas de su derecho – deber de fijar su objeto y asegurarse de su consecución la de asegurarse en cada momento de que tanto la elección de los maestros como la de sus métodos y los textos a emplear será conforme a la razón ilustrada: “...*s'assurer qu'à chaque époque le choix des maîtres et*

---

<sup>4</sup> Jean-Antonie-Nicolas de Caritat “*Cinq mémoires sur l'instruction publique*” (1791) Présentation, notes, bibliographie et chronologie part Charles Coutel et Catherine Kintzler. Paris : Garnier-Flammarion, 1994, 380 pp. Coll. : Texte intégral).

*celui des livres ou des méthodes sera d'accord avec la raison des hommes éclairés, et abandonner le reste à leur influence*<sup>5</sup>.

Al reflexionar sobre la distribución de los alumnos en el primer grado de la Instrucción común (Segunda Memoria, acerca de la Instrucción común para los niños), Condorcet introduce un concepto innovador: los alumnos adelantados impartirían la segunda parte de las lecciones, tras la intervención de sus maestros. Este rudimentario sistema de aprendizaje cooperativo serviría, además, para ir formando a los futuros maestros (*“...formeraient bientôt un second ordre de maîtres qui auraient la prétention de succéder à celui qu'ils suppléent”*). La propuesta tiene su origen, probablemente, en la lectura de las obras de Jean Jaques Rousseau, cuyo “Emilio” se tiene por el precedente más estructurado de las teorías de otro contemporáneo de Condorcet, el discípulo de aquel J. H. Pestalozzi.

Condorcet pone también de manifiesta la necesidad de disponer de un “libro para los maestros” donde se recogieran cuestiones como el método de enseñanza, las indicaciones y aclaraciones para responder a las dudas de los alumnos y las definiciones de las palabras empleadas en los libros de aquellos: *“1° des remarques sur la méthode d'enseigner ; 2° les éclaircissements nécessaires pour que les maîtres soient en état de répondre aux difficultés que les enfants peuvent proposer, aux*

---

<sup>5</sup> (“Cinq mémoires ...”).

*questions qu'ils peuvent faire ; 3° des définitions, ou plutôt des analyses de quelques mots employés dans les livres mis entre les mains des enfants, et dont il est important de leur donner des idées précises.”*<sup>6</sup>.

Estos libros, añade, cumplirían una doble función, supliendo las carencias de los docentes menos formados y, al tiempo, igualando la educación entre las distintas escuelas.

El Marqués de Condorcet sintetiza sus propuestas respecto de los docentes en el apartado tercero de su Segunda Memoria (Instrucción común para los niños), “*de los Maestros*,” razonando lo siguiente:

I.- En primer lugar, y estamos a finales del XVIII – principios del XIX, sostiene con toda rotundidad que su situación profesional debe ser permanente. A tal fin, razona con deslumbrante lógica que “*La función de enseñar supone el hábito y el gusto de una vida sedentaria y reglada; exige en el carácter dulzura y firmeza, paciencia y celo, bondad y una clase de dignidad; requiere en el espíritu rectitud y sutileza, flexibilidad y método*”; deduce “*En fin, el arte de instruir se adquiere tan solo por el uso, no se perfecciona más que con la experiencia y los primeros años de una enseñanza son siempre inferiores a los siguientes*”; y concluye “*Por tanto, es una de esas profesiones que requieren que un hombre le dedique su vida entera o una gran porción de*

---

<sup>6</sup> (“Cinq mémoires ...”).

*ella: la profesión de maestro se debe considerar como una función habitual y hay que considerarlo desde este punto de vista en sus relaciones con el orden social”<sup>7</sup> .*

II.- Sorprende hoy, en segundo lugar, su siguiente afirmación: “*Los maestros, que ejercen funciones aisladas, no deben formar un cuerpo. ... porque –razona- animados por el espíritu de cuerpo, procurarían invadir aquello en lo que se les permitiera participar*”.

Condorcet sostiene que no debería permitírseles formar asociaciones ni tan siquiera a nivel de centro, ni gobernar nada en común, ni mucho menos participar en la cobertura de las vacantes. Deben, prosigue “... *existir independientemente*”, para mantener entre ellos una competencia sana, exenta de ambiciones e intrigar, y para impedir que la instrucción “... *se regule según convenga a los interés de los maestros*”. En este punto es preciso tener en cuenta que se trata de una crítica al corporativismo de quienes, anteponiendo sus intereses gremiales a sus obligaciones, incumplan estas y las importantes funciones que tienen encomendadas. En idéntico sentido, años más tarde Condorcet denunciaría la constitución jacobina por no servir a los intereses generales sino a los de una “asociación particular”, lo cual le costaría la vida<sup>8</sup>.

III.- En tercer lugar, sostiene que los maestros deben también dedicarse

---

<sup>7</sup> Gallardo, Angel. “*Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*” (2001) Madrid: LAVEL – Humanes (2001).

<sup>8</sup> Guinzo Fernández, Arsenio. “*Condorcet. Filosofía y Política*”. Revista Internacional de Filosofía Política (1994). *Bicentenario de Condorcet*.

exclusivamente al ejercicio de sus funciones, incompatibles con cualesquiera otras funciones públicas que supongan un ejercicio continuo, salvo las legislativas. En particular, Condorcet considera totalmente incompatibles la docencia y el sacerdocio, pues “*Los pueblos que tienen a sus sacerdotes por profesores no pueden mantenerse libres, deben caer insensiblemente bajo el despotismo de uno solo que, según las circunstancias, será el jefe o el general del clero*”. A consecuencia de ello, entiende que los maestros deben, además, apartar sus creencias religiosas del ejercicio de sus funciones, a fin de garantizar su independencia y, a través de ella, la del Estado.

IV.- En cuarto lugar, Condorcet reflexiona sobre una cuestión sorprendente por una parte, teniendo en cuenta la posterior evolución del estatuto de los funcionarios públicos, y dolorosamente actual, como lo ha sido durante años, en la función pública docente española. Comienza afirmando, nada menos, que “*La utilidad pública exige que las funciones que requieren una larga preparación tengan una especie de perpetuidad*”, y propone después para las funciones de los maestros una duración entre quince y veinte años, aunque “*... después de este tiempo, podrían continuar*”. Si viviera hoy y conociera el drama de los miles de docentes interinos en España, seguramente se sorprendería bastante de lo poco que hemos avanzado en este punto.

V.- Condorcet propone también algunos principios concernientes al modo

de “recompensar” a los maestros. Mantiene que sus retribuciones deben ser suficientes para su sustento y generar, además, unos capitales aptos para sufragar pensiones tanto de jubilación como a favor de sus herederos, sin suponer coste adicional alguno para el Estado.

V.- La selección de los maestros según Condorcet debe llevarse a cabo de manera que cumplan tres condiciones: han de ser aptos para la función – la “*capacité suffisante*”<sup>9</sup>-, sus circunstancias personales deben ser adecuadas para el puesto de trabajo –“*qui conviennent aux places*”<sup>10</sup>-, y, por último, procederá escoger siempre a los mejores de entre quienes cumplan las dos primeras condiciones – “*le meilleur de ceux qui réunissent cette capacité et cette convenance.*”<sup>11</sup>-.

En cuanto al proceso de selección propiamente dicho, distingue dos etapas. La primera, centrada en la verificación de la concurrencia de las dos primeras condiciones descritas, implica en su opinión más un juicio objetivo que una verdadera selección –“*Les deux premières conditions sont plutôt l'objet d'un jugement que d'un choix*”<sup>12</sup>. La segunda, destinada a escoger ya a los mejores de entre los previamente considerados aptos, mediante un acto de voluntad de personas capaces de proceder con independencia y madurez –“*...par des hommes hors d'état de juger, à moins qu'ils ne choisissent rigoureusement pour eux-mêmes et pour eux*

---

<sup>9</sup> (“Cinq mémoires ...”).

<sup>10</sup> (“Cinq mémoires ...”).

<sup>11</sup> (“Cinq mémoires ...”).

<sup>12</sup> (“Cinq mémoires ...”).

*seuls*”<sup>13</sup>.-

Condorcet indica que no es necesario que las responsabilidades de juzgar y escoger sean encomendadas a las mismas personas. Por el contrario, considera más provechoso separarlas. En este caso, las funciones se ejercerían con mejor criterio y, especialmente en cuanto a la primera etapa, se garantizaría una mayor objetividad, al no tratarse de una selección decisiva. En todo caso, entiende esencial proceder imparcialmente, también en las destituciones.

En definitiva, y sin perjuicio de su mayor extensión, la obra de Condorcet establecía ya unas bases que pasaron a nuestro ordenamiento jurídico tras la invasión napoleónica, aunque ya venían inspirando a quienes en España se iban dejando inspirar por las ideas ilustradas.

En el mes de octubre del año 1809, la Gazeta de Madrid publicaba el decreto del 26 de octubre de 1809, dado por José Napoleón I, “Rei de las Españas y de las Indias por la gracia de Dios y por la constitución del estado”, promulgado considerando “... *quanto importa a la juventud una educación ilustrada y liberal, propia á formar hombres dignos de la nación, y capaces de contribuir á su gloria y prosperidad*”. Manifestando la intención de implantar progresivamente el plan

---

<sup>13</sup> (“Cinq mémoires ...”).



general de instrucción pública previamente redactado, acordaba la ejecución de la parte correspondiente a los establecimientos de primera educación, o liceos, conforme a varios principios.

Ordenando se estableciera uno por cada ciudad destinada a ser capital de intendencia, más los dos de Madrid que habrían de servir de referencia a los demás, y regulando tanto su dotación y administración como el sistema de enseñanza, el decreto especificaba ciertas cuestiones concernientes al profesorado, tales como su número y dedicación, permitiéndose las clases particulares y fijándose sus retribuciones en el artículo V del Título III “... *con el director y el censor de estudios por decreto especial, con arreglo a las circunstancias locales, sentando por principio que les baste para mantenerse cómoda y decentemente, según sus clases respectivas*”<sup>14</sup>.

Entre los días 9 y 13 de noviembre de 1809, la Gaceta de Madrid publicó un duro “discurso” real acerca de la Instrucción Pública, de su necesidad, conveniencia y ventajas para las naciones civilizadas lleno de referencias a una pretendida aversión por la misma del pueblo español en general, pero también, desde su tono crítico, de reflexiones llenas de sentido y trascendencia. Una de ellas en particular se podría haber escrito en cualquier otro momento de la evolución histórica del sistema educativo, hasta nuestros

---

<sup>14</sup> Gazeta de Madrid número 305, de 31 de octubre de 1809, páginas 1335 a 1336.

días, y su transcripción literal resulta obligada en esta tesis:

*“Desengañémonos: mientras que a los que se dedican a la penosa profesión de educar e instruir a los niños y jóvenes en la primera enseñanza, o en cualquier otro ramo de instrucción pública, no se les indemnice completamente de su trabajo; mientras no se les tenga en otra consideración más aventajada que hasta aquí, y mientras se observe entre nosotros la misma cicatería que se ha guardado hasta ahora en la dotación de los profesores públicos, ni tendremos maestros sobresalientes en ningún ramo, ni de consiguiente la ilustración podrá hacer grandes progresos.”<sup>15</sup>.*

Estas disposiciones e indicaciones se fueron complementado posteriormente con otras tales como el Real Decreto de 29 de diciembre de 1809 en materia de “Instrucción de la juventud de ambos sexos en las casas de educación”, el de 24 de diciembre de 1810, de creación de las Juntas de Educación, Instrucción Pública y Beneficencia, el de 1 de febrero de 1811 de nombramiento de los integrantes de la Junta de Instrucción Pública (presidida por el insigne poeta y Doctor por la Universidad de Salamanca, entre otros muchos méritos, D. Juan Meléndez Valdés, e integrada entre otros por su discípulo D. José Marchena), disposiciones que no llegaron a llevarse a la práctica debido a la guerra de la Independencia y a la derrota de Vitoria en 1813.

---

<sup>15</sup> Gazeta de Madrid número 316, de 11 de noviembre de 1809, páginas 1384 a 1386.

La Constitución liberal de 1812 dedicó a la educación un título completo, el título IX “de la instrucción pública”, penúltimo de la norma fundamental antes del correspondiente a los mecanismos para la reforma constitucional. Integrado por los artículos 366 a 371, de los cuales el 371 se dedicaba en realidad a reconocer a los españoles la libertad de imprenta y pensamiento sin censura ni limitaciones previas. Los restantes, reconociendo la competencia absoluta de las Cortes para arreglar “... *cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública* ...” por medio de planes y estatutos especiales (artículo 370), contenían las previsiones necesarias para la creación de escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la Monarquía (artículo 366), y de Universidades y otros establecimientos de instrucción (artículo 367). Así como para la puesta en funcionamiento de un Plan General de Enseñanza uniforme en todo el Reino (artículo 368) y de una Dirección general de estudios, encargada de la inspección de la enseñanza pública (artículo 369).

Los constituyentes de 1812 eran plenamente conscientes de la importancia de la educación, llegando al punto de vincularla a la plena ciudadanía como condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos. “... *el artículo 25 de la Constitución establecía la necesidad y la obligación de “saber leer y escribir”, a partir de 1830, para “el ejercicio de los derechos del ciudadano”, es*

*decir para ejercer el derecho al voto*”<sup>16</sup>.

Si el acta fundacional de nuestro sistema educativo moderno se encuentra en la Constitución de 1812, es en el “*Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de Instrucción Pública*”, elaborado por Manuel José Quintana, por encargo de la Secretaría de Despacho de la Gobernación a una Junta y presentado en Cádiz el 9 de septiembre de 1813, donde se produce el pleno desarrollo del título IX del texto constitucional<sup>17</sup>.

El Informe Quintana fijaba las bases generales de la enseñanza desde los principios de igualdad y universalidad (“... *la Junta ha creído que en la organización del nuevo plan de enseñanza la instrucción debe ser tan igual y completa como las circunstancias lo permitan*”). Además, la enseñanza debía ser uniforme, como la lengua castellana a emplear para impartirla, pública y gratuita, así como, sin embargo, libre y no obligatoria. Quintana defendía pues la libertad de enseñar y ser enseñado, así como de escoger a quien lo hiciera.

En cuanto a los docentes, el Informe contiene avanzadas

---

<sup>16</sup> Araque Hontangas, Natividad. (2009) “*La educación en la Constitución de 1812. Antecedentes y consecuencias*”. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche.(2009).

<sup>17</sup> De Puelles Benítez, Manuel; “*De la Cátedra de bachillerato al profesorado de educación secundaria*”. CEE Participación Educativa, número extraordinario (2011).

consideraciones acerca de la selección de los maestros por los Ayuntamientos, indicando que *“Los reglamentos particulares que se formarán después señalarán las calidades que han de acompañar a los maestros. La Junta ha creído que no debía determinar más que una, que es la habilitación por medio del examen”*. Especificando no obstante el carácter general de las bases propuestas la remuneración de éstos (*“... no bajar del valor de cincuenta fanegas de trigo ...”*) para asegurarles una subsistencia decorosa en recompensa de sus afanes.

Al referirse al segundo grado de enseñanza, el Informe, pese a dejar constancia de la escasez de profesores como una de las dificultades existentes para la ejecución de lo planeado, no contiene previsiones acerca de los docentes ni su selección, centrándose en el carácter propedéutico del grado, en prever la creación de centros en todas y cada una de las capitales provinciales (*“universidades de provincia”*) y su organización, y en especificar y razonar los distintos estudios de que debía componerse el grado, resaltando finalmente la importancia de una permanente supervisión externa y una rígida disciplina, no exenta de dignidad y respeto:

*“... es necesario además que un sistema de organización bien y fuertemente combinado dirija la enseñanza y la vigile. En ningún tiempo de la vida está el alma más propensa a distracciones, y su misma vivacidad la lleva fácilmente de un objeto a otro sin dejarla ocupar seriamente de ninguno. Débese pues aspirar a excitar y*

*cautivar la atención de los alumnos por todos los medios que sean dables en una disciplina exacta y severa. La enseñanza deberá ser continuada en todo el año, la asistencia rigurosa, pocas fiestas más que los domingos, la hora y la duración de cada lección prescritas y puntualmente observadas. El discípulo, pendiente y sumiso al maestro en todo lo que pertenece a la instrucción, estará sujeto a los medios de corrección que se establezcan, compatibles con el decoro de los estudios y con el respeto que se debe a los hombres aún desde niños. “*

Sin embargo, más adelante el Informe dedica algunas consideraciones fundamentales a la selección del profesorado, proponiendo a diferencia de lo indicado para los maestros, “... *que las oposiciones a todas las cátedras del reino se hagan en Madrid ante el cuerpo examinador, que se nombrará todos los años por la dirección general de Estudios*”. Destacando entre las razones de dicha propuesta las de asegurar una mayor concurrencia de aspirantes y evitar el espíritu de cuerpo y de provincia “... *que casi siempre influye para no admitir a oposición o no hacer justicia en ella a los concurrentes que vienen de otras partes y no han sido formados en la misma universidad o en los mismos estudios*“.

El Informe proponía un alto grado de independencia para la dirección general de Estudios a fin de garantizar la estabilidad de éstos bajo la supervisión de la Academia (“... *toda intervención, todo influjo del Gobierno sobre los estudios producirá en ellos los efectos de la arbitrariedad y la tiranía*“), y anticipaba

incluso el coste aproximado de los establecimientos propuestos para la instrucción pública, treinta millones de reales a poner a disposición de la dirección general. E indicaba finalmente la conveniencia de proceder con circunspección y miramiento en el tránsito de la instrucción antigua a la nueva (*“No se destruya nada sin haber edificado de antemano”*).

#### **b) De la Constitución de 1812 a la Constitución de 1837.**

Los vaivenes constitucionales sucesivos entre los años 1812 y 1837 no son, ciertamente, materia fácil de exponer en pocas líneas. Es sabido que la Constitución de Cádiz atravesó periodos de vigencia junto con otros de suspensión debidos a los intervalos absolutistas del reinado de Fernando VII. A partir del año 1820, un nuevo periodo constitucional permitió retomar la reforma de la instrucción pública, aprobándose el Reglamento General de la misma el 29 de junio de 1821 y creándose en el mismo año la Dirección General de Estudios bajo la presidencia de Manuel Quintana.

Poco duró, sin embargo, “la alegría en casa del pobre”, como suele decirse vulgarmente. Siguiendo a Gómez Orfanel y Guerrero Salom, en el año 1823 se inició la etapa de mayor represión hasta entonces, de manera creciente hasta culminar en el año 1830 con el cierre de todas las Universidades.

*“La alianza entre el Trono y el Altar, es decir, el Absolutismo y la Iglesia Institucional, suponía la entrega del control de los centros de enseñanza y sobre todo de las Universidades a la Iglesia. Significativamente la enseñanza depende en los periodos liberales del Ministerio de Gobernación y en las etapas absolutistas vuelve al Ministerio de Gracia y Justicia”<sup>18</sup>.*

La muerte del rey Fernando en 1833 dio paso a la regencia de María Cristina y, con ella, al conocido turno liberal entre moderados y progresistas. Estos últimos consiguieron hacer prevalecer sus criterios educativos mediante la aprobación del Real Decreto de 4 de agosto de 1836 conteniendo el Plan General de Instrucción Pública, conocido como “Plan Duque de Rivas”.

Para los maestros, el plan de 1836 preveía en sus artículos 15 y 16 las siguientes condiciones:

*“Art. 15. Ningún individuo podrá ser nombrado maestro de escuela primaria pública, elemental, completa o superior, sin acreditar: 1º Tener cumplidos veinte años de edad. 2º Haber obtenido el correspondiente título, previo examen. 3º Ser de buena conducta, presentando certificación de la autoridad municipal de su domicilio”.*

---

<sup>18</sup> Gómez Orfanel, Germán y Guerrero Salom, Enrique. “La educación y la evolución histórica del constitucionalismo Español”. *Revista de Educación*. (1997).



*“Art. 16. No pueden obtener el honorífico cargo de maestros de escuela pública: 1º Los que hayan sido condenados a penas aflictivas o infamatorias, sin haber obtenido rehabilitación. 2º Los que se hallen procesados criminalmente”.*

Estableciendo también previsiones similares para el profesorado de instrucción secundaria, la cual (título III) podría ser pública o privada, y en ambos casos elemental o superior, el Plan de 1836 disponía en su artículo 49 que tanto éstos como los de las Facultades mayores se dividirían en tres grupos (Propietarios, Sustitutos y Supernumerarios) especificando en otros preceptos los requisitos para acceder a cada uno de ellos.

Así, los artículos 74 a 78 especifican los requisitos para el acceso a la condición de profesor Supernumerario, sin enseñanza determinada a su cargo pero necesaria a su vez para poder optar a la de Sustituto y Propietario en las cátedras. Especificando que las plazas se proveerían por oposición convocada anualmente por el Gobierno (artículo 75), siendo preciso reunir los grados del artículo 53 (*“... el grado de licenciado en Ciencias o en Letras, según la asignatura de la cátedra, para los Institutos elementales, y el de doctor en las respectivas materias para los de los Institutos superiores y Facultades mayores ...”*) y disponer de un atestado de moralidad y buena conducta (artículo 76).

El artículo 77 desglosaba los cuatro ejercicios de la oposición, muy

completa y ciertamente innovadora en algunos aspectos: (1) una disertación o memoria escrita, (2) un examen oral sobre ésta, (3) una explicación pública de media hora, preparada “in situ” una hora antes y seguida de un turno de reflexiones de los restantes opositores durante un periodo de una a tres horas, y (4) un examen privado sobre la ciencia o facultad respectiva y sobre pedagogía, métodos de enseñanza y educación. Parece evidente que el dominio de la materia y del oficio por parte del aspirante debían ser muy completos para superar semejantes pruebas, especialmente la de resistir los embates de sus propios contrincantes. Conforme al artículo 78, los jueces o censores serían designados entre seis previamente nombrados el día antes del comienzo de los ejercicios (una precaución bastante innovadora también). Y a tenor del artículo 81 se encomendó al Gobierno establecer “... *cuando sea ocasión oportuna una Escuela normal para formar profesores supernumerarios con destino a los establecimientos públicos*”, ocasión oportuna que tardaría aún una década en llegar.

Los artículos 51 a 54 del Plan de 1836, referidos a los profesores propietarios, distinguían en cuanto a su nombramiento la competencia del Gobierno previa consulta al Consejo de Instrucción Pública, salvo en los Institutos Elementales, y de las comisiones provinciales previos los correspondientes ejercicios y exámenes, siendo preciso para optar a la propiedad de las cátedras el grado de licenciado o doctor en cada caso y haber obtenido previamente plaza de Supernumerario. Para los establecimientos

privados solamente se requería estar graduado de bachiller en Ciencias o en Letras.

Las prerrogativas de los catedráticos o profesores Propietarios de las cátedras no eran nada desdeñables, especialmente si se comparaban con las obligaciones y retribuciones de los Supernumerarios y Sustitutos, siendo iguales las primeras y sensiblemente inferiores las segundas. Llama la atención en perspectiva el artículo 56, según el cual el cargo de catedrático no sería incompatible con ningún destino del Estado, y el que lo obtuviera podría acumular ambos sueldos.

En todo caso, el Plan de 1836 supuso un avance importante en la regulación de la instrucción pública en España, en un momento en el cual la revisión de la Constitución de 1812 llevada a cabo mediante la aprobación de la de 1837 suprimió de la norma fundamental las referencias a la educación contenidas en el texto anterior.

### **c) De la Constitución de 1837 a la Escuela Normal de Filosofía.**

#### **La ley “Someruelos” y el “Plan Pidal”.**

El Gobierno nombrado en el año 1836 había procedido a derogar el Plan aprobado el mismo año, con tal falta de previsión y reflexión que se hizo

necesario aprobar un “arreglo provisional” en octubre del mismo año. “*Dicho arreglo no pretendía innovar o crear ... era incompleto ... y, en cuanto a sus propósitos, realista*”<sup>19</sup>.

Aunque en la práctica su vigencia se iría prorrogando, en el año 1838 se promulgó la Ley de 21 de julio, de Instrucción Primaria, conocida como “Ley Someruelos” creándose a su vez en marzo de 1839 y conforme a las previsiones de la misma la primera Escuela Normal. La ley no llegaría a ser aprobada, no obstante, como tampoco lo fue otro proyecto posterior, el denominado “proyecto Infante” de 1841 y que “... *ni tan siquiera llegó a ser discutido*”<sup>20</sup>.

Se llegó así al año 1843, de la caída de Espartero, con un ordenamiento jurídico educativo compuesto de numerosas disposiciones específicas carentes de coherencia y sistemática entre las mismas, de las cuales merece la pena destacar el Decreto de 8 de junio de 1843, de creación en el Ministerio de la Gobernación de una Sección de Instrucción Pública, antecedente de la Dirección General de Instrucción Pública, creada en 1845, y a su vez del primer Ministerio de Instrucción y Bellas Artes, que se crearía en el año 1900.

---

<sup>19</sup> Delgado Criado, Buenaventura –coord.-. “*Historia de la educación en España y América: la educación en la España contemporánea (1789-1975)*”. Ediciones Morata, S. L.(1994).

<sup>20</sup> Delgado, Buenaventura –coord.- (1994).

*“El inicio, en 1844, de la conocida como década moderada y de un periodo de cierta estabilidad gubernamental, haría posible la consolidación legal e implantación definitiva del sistema educativo liberal, si bien por vía de decreto, o sea obviando el trámite parlamentario”<sup>21</sup> .*

El hito más importante de la época fue la aprobación del denominado Plan Pidal, primer intento de establecer un sistema de formación y selección del profesorado de los denominados por vez primera Institutos, establecimientos dedicados a la segunda enseñanza. En sus artículos 127 y siguientes se establecieron las bases del sistema, al disponer que el Gobierno pensionaría *“... en Madrid con 6.000 reales anuales al conveniente número de jóvenes para que, perfeccionándose en las ciencias, se puedan dotar dos Institutos de profesores idóneos”*. El desarrollo legal y reglamentario de este sistema se estudia en el capítulo tercero de esta tesis, dedicado al acceso a la profesión, es decir a la formación de los docentes.

Los artículos 96 y siguientes del Plan se dedicaban a regular otros aspectos del profesorado público, tales como su clasificación en dos cuerpos, regentes y catedráticos. La exposición de motivos del plan justificaba esta distinción exponiendo a S. M. la Reina Isabel II lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Delgado, Buenaventura –coord.- (1994).

*"También ha merecido especial cuidado el nombramiento de los profesores. Después de pesadas las ventajas y los inconvenientes que ofrecen los diversos sistemas propuestos para tan delicado asunto, han sido preciso adoptar el de oposiciones, menos sujetos que los demás a errores e injusticias, aun con todos los defectos que se le atribuyen. Estos defectos, además, quedan en lo posible disminuidos: para ser admitido a los concursos habrá que ingresar primero en una clase llamada de regentes, la cual habilita para optar al profesorado mediante ciertos ejercicios", añadiendo "... en vano se daría a los estudios la organización más sabia; en vano se crearían numerosos establecimientos, si faltasen profesores idóneos que se dediquen con celo y constancia a su importante ministerio; y estos profesores jamás existirán mientras su suerte sea precaria, mientras mezquinas dotaciones les aseguren apenas una miserable existencia, y mientras no estén rodeados de aquel decoro y prestigio que debe acompañar a los dispensadores del saber, a los encargados de cultivar la más noble de las facultades del hombre".*

A su vez, los artículos 111 y siguientes regulaban detalladamente los sueldos de los profesores y catedráticos, variables en función de su antigüedad y categoría, especificándose en los artículos 116 a 121 el procedimiento y condiciones para obtener el ascenso en esta última por el sistema de oposición. Y se dedicaban los artículos 125 a 130 al régimen de los llamados alumnos pensionados, germen de la Escuela Normal de Filosofía cuyo régimen legal como sistema mixto de formación para el acceso a la profesión se estudia en el capítulo III de esta tesis. Baste decir al respecto por el momento con Gil de

Zárate que no basta con crear enseñanzas, sino que es preciso tener quien las desempeñe<sup>22</sup>, y que algunos de los planteamientos originales del sistema serían plenamente aplicables hoy en día (número de alumnos proporcionado a las necesidades de la enseñanza y selección previa por oposición, reuniendo los requisitos adecuados, por ejemplo y entre otros).

#### **d) La Ley “Moyano” de Instrucción Pública de 1857.**

La primera ley educativa merecedora de dicho calificativo en nuestro ordenamiento jurídico fue la ley de Instrucción Pública, llamada ley Moyano, promulgada el 9 de septiembre de 1857. Los antecedentes de la misma se remontan al Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de Instrucción Pública, ya estudiado. Su promulgación se produjo durante el reinado de Isabel II, en un contexto intelectual de impulso de progreso educativo defendido por los representantes del krausismo en España como Sáinz del Río, tras veinte años de funcionamiento de las Escuelas Normales y en pleno auge de los Institutos de Enseñanza Secundaria<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Lorenzo Vicente, Juan Antonio. “*Una experiencia de formación de profesores de segunda enseñanza: la Escuela Normal de Filosofía*”. Historia de la educación. Revista interuniversitaria, nº 2 (1983).

<sup>23</sup> Gómez García, María Nieves “*La formación del profesorado en cuatro momentos de la historia de la legislación educativa española: 1857, 1868, 1919 y 1931*”. Cuestiones pedagógicas: Revista de Ciencias de la Educación, nº 2 –ejemplar dedicado a la formación del profesorado-. (1985).

La ley tuvo como antecedente una ley de bases aprobada el 17 de julio de 1857, autorizándose al Gobierno para proceder conforme a las determinaciones contenidas en la misma, muchas de las cuales se habían recogido ya en un proyecto anterior de 1855 (9 de diciembre), siendo Ministro de Fomento Manuel Alonso Martínez. El consenso entre liberales progresistas y moderados permitió aprobar una norma en general bastante respetuosa con sus antecedentes (el Reglamento de Instrucción Pública de 10 de julio de 1821, el Plan Duque de Rivas y el Plan Pidal)<sup>24</sup>.

Partiendo de la exigencia previa de la obtención de un título habilitante, la ley dedicaba al profesorado público los artículos 167 y siguientes (sección tercera, capítulos I al V) desarrollando las bases previamente fijadas por las Cortes (el profesorado público constituiría una carrera facultativa en la que se ingresaría por oposición, salvo los casos que determinara la ley, y se ascendería por antigüedad y méritos contraídos en la enseñanza; y los profesores de

---

<sup>24</sup> Montero Alcaide, Antonio. “*Una ley centenaria: la ley de Instrucción Pública (ley Moyano, 1857)*”. Cabás, revista digital sobre el patrimonio histórico educativo de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria, nº 1 (2009).



establecimientos públicos no podrían ser separados sino en virtud de sentencia judicial o de expediente gubernativo, oyendo a los interesados<sup>25</sup> ).

Se regulaba pues tanto la formación inicial como la forma de acceso y los cuerpos del profesorado de la enseñanza pública, si bien las titulaciones y estudios a obtener para la docencia se describían en otra sección, artículos 68, 69 y 70, destacando que para ser Profesor de Escuela Normal este último exigía, entre otros conocimientos, haber estudiado “*Derecho administrativo, en cuanto concierne a la primera enseñanza*”.

*“La justificación de “buena conducta religiosa y moral” era uno de los requisitos generales para ejercer como profesor. Y este desempeño era compatible “con el de cualquier profesión honrosa que no perjudique el cumplido desempeño de la docencia”, pero no con otro empleo o destino público. Asimismo, ningún profesor de establecimiento público podía enseñar en establecimiento privado ni dar lecciones particulares, sin expresa licencia del Gobierno”.*

La ley prestaba especial atención a las retribuciones de los docentes y a establecer garantías para el pago de las mismas en tiempo y forma, puesto que las demoras de meses en los pagos eran desgraciadamente muy frecuentes en la época<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Montero Alcaide, Antonio (2009). “Una ley centenaria: la ley de Instrucción Pública ...”.

<sup>26</sup> Montero Alcaide, Antonio (2009). “Una ley centenaria: la ley de Instrucción Pública ...”.

Conforme al artículo 128 de la ley, el nombramiento de los docentes correspondía en su caso al Rector del distrito, a la Dirección general de Instrucción pública o al Rey en función de dichas retribuciones. La dotación económica de las plazas era también un criterio a la hora de determinar si las mismas debían ser provistas por oposición o bien mediante concurso de méritos, previo anuncio de las vacantes y a propuesta de la Junta provincial de instrucción pública respectiva.

Finalmente, el capítulo tercero, el cuarto y el quinto regulaban pormenorizadamente el régimen jurídico de los Catedráticos de Instituto, de Escuelas Profesionales (dedicadas a la enseñanza referida en el artículo 28 de la ley), y de Facultad, especificando los requisitos para adquirir dichas condiciones, sus categorías, escalas, deberes y retribuciones.

De la Ley Moyano se ha dicho que se trata de un “... *instrumento legal decisivo para comprender la evolución del sistema educativo español ...*” (pues) “... *disfrutaría de una vigencia inimaginable para sus redactores. A través de ella se lograría la regulación jurídica sistemática y la organización estable de un sistema educativo, objetivo pretendido ... desde los comienzos del siglo XIX. Podríamos decir, analizando la evolución constitucional española, que los principios de derecho constitucional fundamental de la Educación se hallan recogidos en este texto legal, en contraste con la mínima extensión que las Constituciones posteriores (prescindiendo quizá de la de 1931) dedican a las cuestiones*

*educativas.*”<sup>27</sup> . Se trataba sin duda de un texto pormenorizado y riguroso, cuyas previsiones se fueron recogiendo en numerosos textos posteriores.

#### **e) Los Decretos de Ruiz Zorrilla de 1868.**

Manuel Ruiz Zorrilla, Ministro de Fomento designado tras la revolución de 1868 a consecuencia de su pertenencia al partido progresista y activa militancia en el mismo, era licenciado en Derecho y pertenecía, como muchos otros políticos de su época, a la Masonería, en la cual fue iniciado en el año 1870 y llegó a ostentar la condición de Gran Maestro del Gran Oriente de España prácticamente cuatro días después. De su talante liberal y sus ideas avanzadas dan buena prueba su decisiva intervención a favor de la abolición de la esclavitud y, en el ámbito educativo, la rehabilitación de los krausistas Castro y Sanz del Río.

Aunque llegaría a ostentar la Presidencia del Gobierno en dos ocasiones, reinando Amadeo de Saboya, su aportación decisiva en materia educativa se produjo nada más asumir la cartera de Fomento y, con ella la de Instrucción Pública. Promulgando tres decretos, procediendo mediante el primero a declarar libre la enseñanza, derogando los decretos relativos a la

---

<sup>27</sup> Gómez Orfanel, Germán y Guerrero Salom, Enrique (1977) “*La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español*”. Estudios Generales. Revista de Educación, nº 253.

instrucción pública que se citan en el mismo, y estableciendo en su artículo 13 que todos los profesores de los establecimientos públicos serían nombrados por oposición; y dedicando los otros dos restantes a la reorganización de los estudios de la segunda enseñanza, derogando la normativa de 1866 sobre enseñanza universitaria, y a declarar válidas en España las certificaciones de estudios aprobadas en los establecimientos públicos portugueses.

Los decretos se dictaron en consonancia con las disposiciones recogidas algo más tarde en la Constitución Española de 1869 y conservaron su vigencia hasta la restauración de 1873 (a lo largo del llamado “sexenio democrático”) y la promulgación de la Constitución de 1876.

**f) De la Constitución de 1876 al cambio de siglo: restauración contra regeneracionismo.**

Las tensiones entre los partidarios de un sistema educativo más conservador y coherente con los principios defendidos por la monarquía y las altas jerarquías de la iglesia católica pueden considerarse un rasgo característico de la evolución de nuestro sistema educativo antes y después del periodo a que se refiere el epígrafe. Sin embargo, cabe decir que durante el mismo cobraron especial importancia, ya que las *acciones* conservadoras y monárquicas desde el

año 1864 dieron lugar a una *reacción* tan fecunda como fundamental para entender nuestra historia educativa.

Efectivamente, en el año 1864 se pone en marcha el primer expediente disciplinario frente al principal representante e introductor del krausismo en España, Julián Sáenz del Río, a raíz de cuya expulsión de la docencia por el ministro Manuel Orovio Echague en 1867 tuvo lugar una fuerte reacción de sus discípulos regeneracionistas, de la talla de Joaquín Costa, Francisco Pi y Margall, Gumersindo de Azcárate, Emilio Castelar, Nicolás Salmerón y Giner de los Ríos, entre otros.

Aunque la revolución gloriosa de 1868 restableció provisionalmente los impulsos regeneradores en España, la posterior restauración borbónica supuso un nuevo golpe de timón con los Decretos del nuevamente ministro Orovio, quien en el año 1875 (26 de febrero) dictó un Real Decreto restableciendo la vigencia de algunas disposiciones de la Ley de 1857 en cuanto a los programas y contenidos de las asignaturas, cercenando de forma muy significativa la libertad de cátedra. De forma simultánea, dictó también una Circular exigiendo, entre otras cuestiones, que “...no se enseñe nada contrario al dogma católico ni a la sana moral, procurando que los Profesores se atengan estrictamente a la explicación de las

*asignaturas que les están confiadas, sin extraviar el espíritu dócil de la juventud por sendas que conduzcan a funestos errores sociales.*<sup>28</sup> “.

A consecuencia de estas disposiciones se acentuó el enfrentamiento entre la administración educativa y los docentes universitarios más comprometidos, quienes inspirados por los principios e ideas krausistas de Sanz del Río y presididos por Giner de los Ríos procedieron en el año 1876 a fundar la institución educativa de iniciativa privada más importante de la historia de nuestro sistema educativo: la Institución Libre de Enseñanza. Éste “... núcleo generador de nuevas concepciones educativas, vinculadas a las corrientes idealistas ...”, fue junto con los Congresos Pedagógicos, el eje fundamental de la renovación educativa frente al inmovilismo de la restauración monárquica<sup>29</sup>.

Siguiendo a De Puelles Benítez<sup>30</sup>, los hitos normativos más importantes del periodo en lo concerniente al régimen jurídico del profesorado fueron, hasta el año 1900, la circular del Ministerio de Fomento de 26 de febrero de 1875 mediante la cual se procedió a depurar al sector más progresista del profesorado; la Real Orden circular de 3 de marzo de 1881, derogatoria de la

---

<sup>28</sup> Texto de la circular de Orovio de 1875. Recuperado el 01-02-2015 de [http://personal.us.es/alporu/legislacion/circular\\_orovio\\_1875.htm#texto](http://personal.us.es/alporu/legislacion/circular_orovio_1875.htm#texto).

<sup>29</sup> Melcón Beltrán, Julia. “*La formación del profesorado en España (1837-1914)*”. Ministerio de Educación (1992).

<sup>30</sup> De Puelles Benítez, Manuel. “*Historia de la educación en España. Tomo III. De la restauración a la II República*”. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica (1989).

anterior acordando el restablecimiento en sus puestos de los profesores destituidos, suspensos y dimisionarios con ocasión de la misma y los Reales Decretos de 18 de agosto y 22 de octubre de 1885, y 5 de febrero de 1886, en materia de libertad de enseñanza.

La tensión entre las posiciones conservadoras oficiales y las tendencias progresistas representadas en buena medida por el movimiento regeneracionista y la Institución Libre de Enseñanza terminaría decantándose a favor de estas últimas, como veremos a continuación.

#### **g) La consolidación del regeneracionismo: de 1900 a 1918.**

En el año 1900 se creó en España el primer Ministerio de Instrucción Pública. La ley de presupuestos de marzo de ese año había autorizado al Gobierno para desglosarlo del Ministerio de Fomento, dándose lugar mediante un Real Decreto de 18 de abril de 1900 a la supresión de éste y la creación de dos: el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, y el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, que volvería a denominarse de Fomento en el año 1905.

A su vez, el Real Decreto de 21 de julio de 1900, disponiendo que el pago de las obligaciones de personal y material de las escuelas públicas de instrucción primaria corriera en lo sucesivo a cargo del Estado, vino a intentar remediar una de las cuestiones esenciales para la dignificación y reforma del sistema educativo, conforme apuntara el regeneracionista Joaquín Costa quien, junto con Rafael María de Labra habían venido insistiendo en la necesidad de estas reformas esenciales (creación de un Ministerio específico y garantía de los pagos a los docentes) asumidos por el ministro García Alix, primero en ocupar la nueva cartera.

Siguiendo de nuevo a De Puelles Benítez<sup>31</sup>, otros hitos normativos relevantes del periodo fueron el Real Decreto de 18 de julio de 1901, dictando reglas acerca de la concesión de pensiones para ampliación de estudios en el extranjero a los alumnos, el de 17 de agosto del mismo año organizando los Institutos generales y técnicos, el Real Decreto de 11 de enero de 1907 creando la Junta para ampliación de estudios e investigaciones científicas, el Real Decreto de 6 de mayo de 1910 disponiendo que ésta fundara en Madrid una residencia de estudiantes .y creara un Patronato de estudiantes fuera de España y de estudiantes extranjeros aquí, y el Real Decreto de 10 de mayo de 1918, disponiendo la organización con carácter de ensayo pedagógico de un

---

<sup>31</sup> De Puelles Benítez, Manuel (1989). “*Historia de la educación en España. Tomo III...*”.



Instituto Escuela de segunda enseñanza bajo la inspección y dirección de la Junta para Ampliación de estudios.

Tanto García Alix como el Conde de Romanones siguieron pese a la alternancia en el poder una misma línea de acción en la materia, un consenso desde luego ciertamente envidiable que llevaría a este último a decir *"Frecuentemente con toda tranquilidad de conciencia iría mucho más lejos de lo que lo hago me abstengo porque me acuerdo de que soy Ministro y no quiero provocar ningún conflicto, por ligero que sea"*<sup>32</sup>.

Dentro del nuevo discurso educativo sobre la naturaleza, objetivos, estructura y características de la educación secundaria, este periodo fijó las bases del ulterior proyecto modelo de reforma educativa impulsado durante la “edad de plata de la renovación pedagógica” por la Institución Libre de Enseñanza<sup>33</sup>. Entidad cuya capacidad de influencia en la administración educativa se vio sin duda consolidada mediante los sucesivos nombramientos de Rafael Altamira y Crevea<sup>34</sup> como Inspector General de Enseñanza el 17 de

---

<sup>32</sup> Recuperado de <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/~41004939/maestros/creacionescuelas.htm>

<sup>33</sup> De Puelles Benítez, Manuel (1989) *“Historia de la educación en España. Tomo III. ...”*.

<sup>34</sup> Reconocer en la figura de Rafael Altamira un ejemplo preclaro de los ciudadanos que la Institución libre de Enseñanza podría seguir formando en nuestros días ha sido una de las

enero de 1908 primero, y más adelante en 1911 como Director general de primera enseñanza. Para los docentes fue pues una época de grandes expectativas y reformas.

### **h) Experimentación y difusión educativa: de 1918 a 1931.**

Antonio Viñao Frago define esta etapa a través de su proyecto más emblemático, la reforma de la formación del profesorado a través de una fórmula consistente en una selección previa de los aspirantes susceptibles de acceder a dicha formación en los “Institutos Escuela”<sup>35</sup>. Un modelo directamente conectado con la estrategia ya anticipada desde el año 1881 por Giner de los Ríos desde la Institución Libre de Enseñanza y consistente en unir las dos etapas educativas (enseñanza primaria y secundaria) de tal modo que formaran en la práctica una sola (“... *un grado único y continuo de educación —el de la educación general—*”) debiendo ser los mismos los objetos de estudio y los procedimientos educadores.

---

experiencias más traumáticas para mí durante la redacción de esta tesis. El olvido institucional al que al parecer ha sido relegado un jurista tan eminente (discípulo nada menos que de D. Gumersindo de Azcárate, bajo cuya dirección realizó su tesis doctoral) como mundialmente reconocido (propuesto en dos ocasiones para el premio Nobel de la paz, nada menos otra vez, entre otros muchos méritos internacionales) me avergüenza, como proyecto de intelectual y como persona. De la obra hagiográfica de su nieta Pilar Altamira (“*Diálogos con Rafael Altamira*”) rescato una frase tomada de su Ideario Pedagógico: “*Las dos bases fundamentales de la paz social son la justicia y lo que llamamos convencionalmente la cultura, es decir, la instrucción y la educación*”.

<sup>35</sup> Viñao Frago, Antonio. “*Un modelo de reforma educativa: los institutos-escuelas (1918-1936)*”. Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, IIª época, nº 39 (2000).

Sin perjuicio del estudio más detallado de este sistema de formación del profesorado en el capítulo siguiente de esta tesis, y siguiendo una vez más a De Puelles Benítez<sup>36</sup> los hitos normativos y documentales más importantes del periodo, concluido al estallar la Guerra Civil, fueron precisamente el Real Decreto de 10 de mayo de 1918 disponiendo la organización, “con el carácter de ensayo pedagógico”, del Instituto Escuela de segunda enseñanza y el Informe presentado en el año 1919 a la Comisión del Consejo de Instrucción Pública por la Institución Libre de Enseñanza. Informe basado entre otros criterios precisamente en el de continuar el periodo de la educación general durante el mayor tiempo posible, defendiendo con Manuel Bartolomé Cossío la necesidad de “... *abrir la segunda enseñanza a todo el mundo gratuitamente*”<sup>37</sup>.

A partir de entonces, los mayores esfuerzos adicionales de regeneración del sistema educativo se impulsaron desde el Ministerio de Instrucción Pública por el ministro Santiago Alba, especialmente a partir de un discurso pronunciado en el mes de octubre de 1912, durante la inauguración del curso académico en la Universidad de Valladolid, de cuyos distintos aspectos nos interesa destacar aquí su propuesta de dignificación del magisterio mediante un considerable incremento de los sueldos de los maestros que, propuesto al

---

<sup>36</sup> De Puelles Benítez, Manuel (1989). “*Historia de la educación en España ...*.”

<sup>37</sup> De Puelles Benítez, Manuel (2011). “*De la Cátedra de bachillerato ...*”.

Gobierno, fue rechazado a consecuencia de lo cual habría presentado su dimisión, agradeciéndole efusivamente su gesto el colectivo<sup>38</sup>.

Pese a los esfuerzos descritos, los avances fueron lentos, y más entre los años 1923 y 1930 a consecuencia de la dictadura de Primo de Rivera. Si hasta entonces los frecuentes cambios de Gobierno imposibilitaban los planteamientos a medio y largo plazo, el marcado carácter antiliberal del golpe militar, contrario a la libertad de cátedra, no facilitó tampoco los esfuerzos renovadores, pese a las firmes posiciones contrarias de los intelectuales como D. Miguel de Unamuno.

La proclamación de la II República supondría el último momento de impulso regenerador previo a la regresión derivada de la Guerra Civil y sus consecuencias. Los docentes, descritos en el ideario republicano de la Constitución de 1931 como “... *un factor de apoyo imprescindible para la consolidación y perpetuación de la república*”<sup>39</sup>.

La Constitución de 1931 estableció en su artículo 48 la escuela única, la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, la libertad de cátedra y la

---

<sup>38</sup> Almuiña Fernández, Celso J.”*Santiago Alba, paradigma de político renovador*”. Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea. N° 15 (1995).

<sup>39</sup> Gómez Orfanel, Germán y Guerrero Salom, Enrique (1977) “*La educación y la evolución histórica del constitucionalismo Español ...* “. Citando a su vez en nota al pie a Lorenzo Luzuriaga (“*La República se salvará por fin por la escuela. Tenemos ante nosotros una obra espléndida, magnífica. Manos, pues, a la obra. ¡Arriba el magisterio republicano!*”).

laicidad de la enseñanza. Los maestros, profesores y catedráticos deberían ser funcionarios, anunciándose la reforma la formación inicial del profesorado y regulándose la inspección de la primera y segunda enseñanza (artículo 50). La formación prevista consistió en los certificados de “Aptitud Pedagógica” para la educación secundaria, a expedir por las facultades de Pedagogía. En lo demás, el texto constitucional no estableció una competencia exclusiva del Estado en la materia, salvo para las cuestiones previstas en el artículo 49, y prohibió a las órdenes religiosas dedicarse a la enseñanza (artículo 26, 4º).

Considero oportuno dejar por lo demás constancia en este apartado de los Decretos aprobados en el año 1934 (26 de julio y 6 de agosto) siendo ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes Filiberto Villalobos, disposiciones tendentes a una mayor racionalización de la segunda enseñanza que tuvieron una favorable acogida por parte de los sectores más progresistas<sup>40</sup>.

**i) Desde el final de la guerra civil hasta la Ley de 1970: la educación durante la dictadura del General Franco.**

Como ya se ha dicho, la Guerra Civil dio al traste con el proceso

---

<sup>40</sup> Vega Gil, Leoncio. “*Aproximación a la enseñanza secundaria durante el franquismo (1938-1967)*”. Historia de la educación: Revista interuniversitaria. Nº 8 (1989).

regeneracionista iniciado a finales del siglo XIX. Entre los años 1936 y 1943 decenas de miles de docentes fueron depurados, expulsados, inhabilitados y/o sancionados, si es que no se habían exiliado voluntariamente antes. Todo ello a fin de “reajustar” psicológicamente a los docentes a los criterios ideológicos del nuevo régimen. *“La idea de que fue el Magisterio el cuerpo de la administración que sufrió una persecución más atroz por parte del régimen franquista ha estado siempre ampliamente extendida, y no solo entre los historiadores sino también en el imaginario popular. La razón de ello estriba en que habían sido los mismos publicistas de la causa nacional, así como prominentes autoridades franquistas, los que se habían encargado de repetir hasta la extenuación que los intelectuales, los profesores y los maestros eran los principales responsables de la, para ellos, degradación espiritual que había conducido a España hasta el despenadero de la guerra civil”*<sup>41</sup>.

Obviamente, las depuraciones alcanzaron también al profesorado de los Institutos de Enseñanza Secundaria, en gran número e intensidad.

*“La acción represiva hacia el profesorado fue clara ya que existía un fuerte recelo hacia la influencia directa de éste sobre sus alumnos ... por temor a que pudiese difundir ideas contrarias al régimen entre la ciudadanía, lo que reforzaba la función “preventiva” de la depuración tal como indica explícitamente la Orden de 7 de diciembre de 1936”.*  
*“«Sospechosos eran todos» y por tanto, para cumplir esa función preventiva, todos debieron*

---

<sup>41</sup> Morente Valero, Francisco. *“La depuración franquista del magisterio público. Un estado de la cuestión”*. Hispania: revista española de historia. N° 208 (2001).

*someterse a este proceso; en ese sentido se expresaba el Decreto de 8 de noviembre de 1936*<sup>42</sup>.

En consecuencia, la victoria del bando nacional supuso añadir al ejercicio de la docencia una condición previa y "sine qua non": la adhesión al régimen y su verificación, más allá de toda sospecha. Condición cumplida hasta el punto de que, por ejemplo, en el año 1941 la afiliación al S.E.M. (Servicio Español del Magisterio, dependiente de la Falange) habría sido absoluta<sup>43</sup>.

La primera disposición normativa concerniente a la educación secundaria aprobada por el nuevo régimen data de antes del final de la contienda, concretamente del 20 de septiembre de 1938. Esta fue la ley de Bases, sobre reforma de la enseñanza media y del bachillerato universitario, obra entre otros del entonces ministro de Educación Nacional Pedro Sáinz Rodríguez. La ley en su preámbulo dejaba clara la intención de los aún beligerantes al declarar que "... una modificación profunda de este grado de enseñanza es el instrumento más eficaz para, rápidamente, influir en la transformación de una sociedad y en la formación intelectual y moral de sus

---

<sup>42</sup> Sanchidrián Blanco, Carmen, Grana Gil, Isabel, y Martín Zúñiga, Francisco. "*Análisis y valoración de los expedientes de depuración del profesorado de Instituto de Segunda Enseñanza en el franquismo (1936-1942)*". Revista de educación, n° 356. (Septiembre – diciembre 2011).

<sup>43</sup> Morente Valero, Francisco. "*Los fascismos europeos y la política educativa del fascismo*". Historia de la educación: Revista interuniversitaria, n° 24 (2005) – nota al pie de página -.

futuras clases directoras”<sup>44</sup>. Siguiendo a M. Utande, privilegiado observador de los acontecimientos citado por LORENZO VICENTE<sup>45</sup>, los dos principios más polémicos, con incidencia en la función docente, fueron la absoluta separación entre la función docente y la examinadora, y la imparcialidad de la inspección como garantía del primero. La ley recogía los avances de los años anteriores en materia pedagógica, siendo contraria al abuso de la memoria como método de aprendizaje, pero supuso al mismo tiempo un retroceso importante en tanto en cuanto puso la educación en manos de la iniciativa privada, lo cual entonces era lo mismo que decir en manos de una Iglesia Católica conservadora y dominante. Otro de los principios con relevancia para la función docente era la valorización de su sentido de la responsabilidad. Dos órdenes ministeriales de 7 de diciembre de 1938 y 24 de enero de 1939 desarrollaron la norma, la primera en cuanto a sus bases VII, X, XV (esta última respecto a la creación de centros privados, especificando en su apartado segundo d) que los profesores habrían de ser personas no inhabilitadas legalmente para la enseñanza<sup>46</sup>), y la segunda respecto del Examen de Estado.

A medida que la situación nacional se fue estabilizando y modificando

---

<sup>44</sup> Villanueva Zarazaga, José. “*La ley de bases de 1938 y su desarrollo en los cuestionarios y libros de texto de Geografía e Historia*”. En Vicente y Guerrero, Guillermo y otros. *Historia de la enseñanza media en Aragón*. Colección Actas (2009).

<sup>45</sup> Lorenzo Vicente, Juan Antonio. “*La enseñanza media en España (1938-1953). El modelo establecido en la ley de 20 de septiembre de 1938 y la alternativa del anteproyecto de 1947*”. *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*. Nº 17 (1998).

<sup>46</sup> Vega Gil, Lorenzo. “*Aproximación a la enseñanza secundaria durante el franquismo (1938-1967)*”. *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*. Nº 8 (1989).



la correlación de las fuerzas integradas en el frente nacional, surgió la necesidad de adaptar la ley de 1938 a las circunstancias, lo cual se intentó mediante un anteproyecto de Ley de Enseñanza Media de 10 de mayo de 1947<sup>47</sup>, el cual, en lo concerniente al profesorado, establecía las distintas categorías (base XXIV) y llegaba incluso a proponer la creación de un Centro de Formación del Profesorado (base XXVI) además de regular con detalle el acceso a la función pública docente:

*“La Base XXV proponía que el acceso a ambos cuerpos se haría por oposición y los ejercicios de éstas, que se celebrarían en Madrid, serían orales, escritos, teóricos y prácticos sin que faltasen algunos que permitiesen valorar la labor docente del candidato, su concepto y método de la disciplina así como sus condiciones pedagógicas. Se establecían, asimismo, como requisitos: haber cumplido veintiún años de edad, estar en posesión del título de Licenciado en la Facultad correspondiente y el haber desempeñado función docente o investigadora en centros de enseñanza oficial o Institutos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas durante dos años como mínimo. Aparecía, como requisito la exigencia de dos años de prácticas, además de la Licenciatura.”*<sup>48</sup>.

El anteproyecto de Ibáñez Martín no llegó a ser aprobado debido a un duro informe emitido en el seno del Consejo Nacional de Educación que

---

<sup>47</sup> BOE de 14 de diciembre de 1938, recuperado de [http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=16763](http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=16763).

<sup>48</sup> Lorenzo Vicente, Juan Antonio. La enseñanza media en España (1938-1953). El modelo establecido en la ley de 20 de septiembre de 1938 ...

llegaba a definir la norma como “aventurada y deseducativa”, además de considerarla una “violación flagrante de los más sagrados derechos de los Padres de Familia y de la Iglesia”<sup>49</sup>.

Fue preciso esperar al año 1953 para que la previa incorporación al ministerio en el año 1951 de Ruiz Jiménez cristalizara al fin en una nueva Ley de Ordenación de la Enseñanza Media (L. O. E. M.), de 26 de febrero. La ley puso en marcha “... *una etapa de mayor presencia pública y secularización de la enseñanza secundaria en España, así como también un incremento de la fuerza inspectora de todos los centros por parte del Estado, lo que no acabaría de aceptarse en los sectores eclesiásticos más radicales* ...”<sup>50</sup>, fijando en su artículo 14 condiciones tan esenciales en cuanto a la función docente como que “*la aptitud pedagógica, además de la científica, será condición indispensable para ingresar en el Profesorado oficial*” y que “*la vocación educativa demostrada en el posterior ejercicio profesional será estimada para el desempeño de cargos de dirección y confianza en centros oficiales*”. Fijándose el régimen jurídico del profesorado en el capítulo III, artículos 41 y siguientes<sup>51</sup>. Para el acceso al cuerpo de Catedráticos Numerarios se fijaban varias pruebas de aptitud, teóricas y prácticas tendentes éstas a juzgar sus dotes pedagógicas, seguidas de unos cursos de perfeccionamiento y prácticas docentes.

---

<sup>49</sup> Lorenzo Vicente, Juan Antonio. La enseñanza media en España (1938-1953). El modelo establecido en la ley de 20 de septiembre de 1938 ...

<sup>50</sup> Vega Gil, Lorenzo. Aproximación a la enseñanza secundaria durante el franquismo ...

<sup>51</sup> B. O. E. N° 58, de 27 de febrero de 1953.

Todavía se dictaría una ley más antes de la de 1970, en los años sesenta y en el contexto del denominado modelo tecnocrático. La Ley sobre unificación del primer ciclo de la Enseñanza Media de 8 de abril de 1967, de escasa incidencia en cuanto al régimen jurídico del profesorado salvo en cuanto a un cambio en la denominación de los cuerpos docentes destinados en los también renombrados Institutos Técnicos de Enseñanza Media: Catedráticos numerarios de Institutos Técnicos de Enseñanza Media, Profesores numerarios de Institutos Técnicos de Enseñanza Media y Maestros de Taller numerarios de Institutos Técnicos de Enseñanza Media respectivamente (artículo tercero)<sup>52</sup>.

**j) La Ley 14/1970, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa.**

Se trató sin duda de una de las leyes educativas de mayor calidad de la evolución de nuestro sistema educativo, aunque en lo concerniente a la segunda enseñanza su proyecto pudiera parecer demasiado ambicioso. Obra del entonces ministro y Catedrático de Derecho Administrativo José Luís Villar Palasí, dotada de un concienzudo estudio económico anexo para su desarrollo y ejecución.

---

<sup>52</sup> B. O. E. N° 80, de 11 de abril de 1967.

La ley dedicaba al profesorado su título tercero, artículos 102 y siguientes. Una sistemática ciertamente envidiable teniendo en cuenta las normas posteriores, que han llegado incluso como veremos a relegar al profesorado al limbo de las disposiciones adicionales y transitorias, cuya verdadera naturaleza se ha perdido tiempo ha en la sistemática legislativa española.

La importancia de la profesión docente se ponía ya de manifiesto no obstante en el apartado segundo del artículo 3 de la ley, dentro del título preliminar:

*“2. La profesión docente exige en quienes la ejercen relevantes cualidades humanas, pedagógicas y profesionales. El Estado procurará , por cuantos medios sean preciso, que en la formación del profesorado y en el acceso a la docencia se tengan en cuenta tales circunstancias, estableciendo los estímulos necesarios, a fin de que el profesorado ocupe en la sociedad española el destacado nivel que por su función le corresponde “.*

Este mandato consistente en exigir al Estado tener en cuenta las cualidades humanas, pedagógicas y profesionales de los aspirantes a la docencia me parece un precedente muy interesante para cualquier propuesta de un sistema de formación y/o selección del profesorado basado siquiera sea parcialmente en el perfil personal de los futuros docente.

Como ya he dicho, la Ley 14/1970, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970 (B.O.E. 187, de 6 de agosto de 1970), también conocida como “Ley Palasí” dedicaba su título tercero, artículos 103 y siguientes, al profesorado.

El capítulo primero, disposiciones generales, comenzaba describiendo las condiciones que habría de reunir el profesorado de una forma clara y contundente: titulación mínima, formación pedagógica adecuada y estudios o experiencias prácticas relativos a la especialidad que hayan de enseñar en aquellos niveles y disciplinas que reglamentariamente se determinen, todo ello para cada uno de los niveles educativos.

Se podía decir más alto, pero no más claro. Bastaba un solo artículo para determinar, en cada nivel educativo, los requisitos de su profesorado correspondiente:

*"El profesorado, en sus distintos niveles, habrá de reunir las siguientes condiciones:*

*1. Titulación Mínima:*

*a) Profesores de Educación Preescolar y de Educación General Básica, título de Diplomado universitario o Arquitecto técnico o Ingeniero técnico, según las especialidades.*

*b) Profesores de Bachillerato y agregados de Escuelas universitarias, título de Licenciado,*

*Ingeniero o Arquitecto.*

*c) Profesores de Centros de Educación universitaria, título de Doctor, con la excepción indicada en el apartado anterior y la de los Profesores ayudantes.*

*d) Profesores de Formación Profesional de primer grado, título de Formación Profesional de segundo grado.*

*e) Profesores de Formación Profesional de segundo grado, título de Diplomado Arquitecto técnico o Ingeniero Técnico, según su especialidad.*

*f) Profesores de Formación Profesional de tercer grado, título de licenciado, Ingeniero o Arquitecto y certificado de especialización.*

*2. Una formación pedagógica adecuada a cargo de los Institutos de Ciencias de la Educación, con arreglo a las siguientes bases:*

*a) Los Profesores de Educación Preescolar y Educación General Básica la adquirirán en las Escuelas universitarias correspondientes, con la supervisión de los mencionados Institutos.*

*b) Los Profesores de Bachillerato, de las Escuelas universitarias y de Formación Profesional la obtendrán después de la titulación científica respectiva, mediante cursos intensivos dados en los Institutos de ciencias de la Educación. Estarán exceptuados de este requisito aquellos que hubiesen seguido la especialidad de Pedagogía en sus estudios universitarios.*

*c) Los profesores de Educación universitaria la obtendrán en los referidos Institutos durante el período de Doctorado o de su actuación como Profesores ayudantes.*

*3. Estudios o experiencias prácticas relativos a la especialidad que hayan de enseñar en aquellos niveles y disciplinas que reglamentariamente se determinen."*

Es decir, en primer lugar se fijaba una titulación mínima diferente para cada nivel, en el caso de los profesores de Bachillerato, los títulos de

Licenciado, Ingeniero o Arquitecto. En segundo lugar, se exigía para todos ellos una “formación pedagógica adecuada, a cargo de los Institutos de Ciencias de la Educación”, la cual, tratándose de los profesores de Bachillerato, se obtendrá mediante cursos intensivos impartidos en los Institutos de Ciencias de la Educación, salvo en el supuesto en que se hubiera seguido la especialidad de Pedagogía durante los estudios universitarios. Y, en tercer lugar, para determinados niveles fijados reglamentariamente, se exigían también los estudios o experiencias prácticas adicionales concernientes a la especialidad que hayan de enseñar y se especifiquen por el mismo medio.

El artículo 103 de la ley otorgaba un papel esencial a la Universidad para la orientación, formación y perfeccionamiento del personal docente. El artículo 104 enumeraba a su vez unos deberes fundamentales cuya formulación literal puede chirriar tras veinticinco años de Constitución, aunque la actual situación de fracaso escolar, violencia y pérdida de autoridad del profesorado mueve a una reflexión al respecto ¿debió sustituirse la expresión "deberes" por la más suave de "funciones"? ¿era preciso hacer desaparecer el deber de los docentes de "*extremar el cumplimiento de las normas éticas que exige su función educativa*"?

En el artículo 105 se recogían los derechos de los docentes, con una tímida y limitada alusión a la libertad de cátedra (“... *ejercer funciones de docencia e*

*investigación empleando métodos que consideren más adecuados, dentro de las orientaciones pedagógicas, planes y programas aprobados ...” ) y reconocimientos similares de los derechos asociación profesional ( para el “ ... mejoramiento de la enseñanza y el perfeccionamiento profesional ...”), y de participación (“ ... dentro de los cauces reglamentarios ...”). Y en el artículo 106 se promovía la creación de un “ ... sistema de estímulos para el perfeccionamiento de la docencia, así como para facilitar el acceso a puestos de alta responsabilidad en la orientación y dirección de la enseñanza de cuantos sean acreedores a ello ...”, instituyéndose además la Orden al Mérito Docente.*

Son sin embargo los artículos 107 y siguientes de la Ley, localizados dentro del capítulo segundo del título tercero, los que merecen especial atención en cuanto diseñaron el sistema de acceso a la función pública docente inmediatamente anterior a nuestra Constitución.

El artículo 107, tras definir el régimen jurídico del profesorado por remisión al texto de la ley y su ulterior desarrollo, y supletoriamente a la legislación entonces vigente en materia de funcionarios civiles del Estado (básicamente, la ley cuyo texto articulado se aprobó mediante decreto 315/1964 1960), se pronuncia respecto del ingreso en los cuerpos docentes del siguiente modo:

*“2. Para el ingreso definitivo en la docencia oficial existirá un sistema de selección que permita apreciar los antecedentes académicos de los candidatos, su preparación científica y*



*pedagógica, datos personales y caracteriológicos y aptitudes didácticas, apreciadas estas últimas en un periodo de prueba de duración razonable y variable, según los distintos niveles y modalidades de la función educativa”.*

En apariencia, este enunciado puede parecer incompatible con la imprescindible referencia al acceso en condiciones de igualdad, mérito y capacidad que exige la Constitución vigente. Ahora bien, supuestas dichas condiciones, resulta admirable por la brevedad y concisión con que resuelva cuestiones que hoy en día, sin embargo, siguen sin tener una solución definitiva.

En primer lugar, se hablaba del acceso definitivo a la docencia oficial, de lo cual se infiere la existencia de un acceso previo o provisional que, en buena medida, sería equiparable a la situación de interinidad de muchos docentes en la actualidad, si bien entonces la provisionalidad era una característica más referida a la falta de una plaza concreta en propiedad (situación en que se encuentran actualmente los funcionarios que superan la oposición pero carecen de destino definitivo).

En segundo lugar, se fijaban algunos criterios de selección ciertamente difusos (datos personales y caracteriológicos, y aptitudes didácticas) y susceptibles de valoraciones subjetivas, junto con otros objetivos y, en

consecuencia, susceptibles de revisión en cuanto a su valoración homogénea (antecedentes académicos y preparación científica y técnica). Es evidente el peligro de los primeros en tanto susceptibles de una mayor discrecionalidad técnica en su apreciación, y sin embargo ¿no debería ser imprescindible valorar a la persona simultáneamente que al técnico en cuanto a su acceso a una función de tal responsabilidad como la docencia? Quiero decir ¿debería bastar con demostrar una preparación técnica bastante para acceder a esta función, cualquiera que sea el perfil psicológico –*personal, caracteriológico* – del aspirante? Abordaré estas cuestiones con más detalle en los capítulos III y IV de esta tesis.

La ley General de Educación de 1970 supuso también en cuanto a la educación secundaria la introducción en España de la comprensividad, fusionando la educación primaria y la primera etapa de la secundaria mediante el establecimiento de una educación básica obligatoria para todo el alumnado comprendido entre los seis y los catorce años en un solo nivel, y generando una problemática considerable (“... *podríamos decir que la ley del 70 fue como la boa que devora un animal de excesivo tamaño para su estómago, dando lugar a una difícil y laboriosa digestión que, en nuestro caso, llega hasta nuestros días*”) <sup>53</sup> .

---

<sup>53</sup> De Puelles Benítez, Manuel (2011) De la Cátedra de bachillerato ...

## **2. El régimen del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en la Constitución Española de 1978.**

El antecedente inmediato de la normativa constitucional en la materia es la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, vigente durante casi dos legislaturas democráticas con la modificación establecida por ley 30/1976, de 2 de agosto.

Las referencias al profesorado en las disposiciones normativas dictadas desde la Constitución tampoco le atribuyen el papel principal que desde esta tesis se defiende. Ya el apartado séptimo del artículo 27 comienza equiparándolos a los padres, y a los alumnos, en su caso, en cuanto a su intervención en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos.

Esa es la única mención expresa del profesorado en todo el texto constitucional, que solamente cabe completar con el reconocimiento en el apartado 1 c) del artículo 20 de la Constitución, del derecho a la libertad de cátedra (que alcanza a los docentes no universitarios) y el derecho a tener una participación efectiva en la programación de la enseñanza (en tanto en cuanto se le considera un sector afectado), garantizada en el apartado 5 del mismo

artículo 27.

Numerosos autores han puesto de manifiesto las deficiencias de un precepto nacido de un consenso incompleto, determinante de una regulación susceptible de adaptarse a las interpretaciones derivadas de las alternancias políticas. Un precepto, además, demasiado largo y complicado si se comparara con otros de la norma fundamental o, dicho mejor, demasiado “... *extenso y complejo, aspecto que ha recibido críticas constantes por parte de la doctrina, incluso por parte de aquellos autores que defienden el precepto en su conjunto, que no dejan de reconocer que el mismo adolece de algunas deficiencias técnicas y una excesiva rigidez*”<sup>54</sup>.

En idéntico sentido, parece acertado afirmar que “... *puede descubrirse en el artículo 27 CE una falta de definición por un modelo educativo en concreto, así como una redacción genérica en los preceptos que incluye, de modo que prevé para el legislador márgenes generosamente amplios de actuación*”.

El nexo de todo el problema se encuentra, obviamente, en las tensiones jurídicas y políticas resultantes de las distintas concepciones ideológicas del

---

54 Domínguez – Berrueta de Juan, Miguel y Sendín García, Miguel Ángel “*Derecho y educación: régimen jurídico de la educación*”. Ediciones Universidad de Salamanca, Colección Libros Prácticos, 1ª edición, 2005. Páginas 15 y 16. Los autores citan, entre otros representantes de la doctrina críticos con el artículo 27, a MARTÍNEZ DE PISÓN (“... *parece que es excesiva la extensión del artículo ...*”), SÁNCHEZ AGESTA, L. (“... *un poco desordenado y confuso ...*”), FERNÁNDEZ - MIRANDA CAMPOAMOR, A. (“... *una cierta prolijidad impropia del discreto rigor de un texto constitucional ...*”), y ALZAGA VILLAAMIL, O. (“... *innecesariamente prolijo ...*”, “... *exceso de precisiones que en muchos casos no eran propias de un texto constitucional ...*”).

fenómeno educativo; por eso, el artículo 27 de la Constitución se manifiesta como el “... *fruto de un laborioso y difícil de mantener equilibrio y consenso*”.<sup>55</sup>

Y si resulta difícil alcanzar un consenso para la materia educativa en general, en cuanto al régimen jurídico del profesorado podemos afirmar que desde el año 1978 hasta nuestros días no ha resultado difícil sino imposible, especialmente atendido que la alta precariedad en el sector se ha venido manteniendo en todas las Comunidades Autónomas, con independencia del signo político de sus gobiernos respectivos.

### **3. El régimen del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en las disposiciones legales aprobadas a partir del año 1978.**

#### **a) La Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el**

---

55 Castillo Córdova, Luis. Sobre el carácter consensual y abierto del artículo 27 de la Constitución Española. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, ISSN 1138-039X, N° 8 (2004). Págs. 233-258. El autor cita a DE PUELLES BENÍTEZ, M. (“... *el artículo 27 no es más que el difícil equilibrio entre los principios de igualdad y libertad en educación. Mientras la izquierda hacía énfasis en el principio de igualdad y por tanto en el derecho a la educación y en la participación e intervención de la comunidad escolar-, la derecha hacía hincapié en el principio de libertad centrado fundamentalmente en la creación de centros privados.*”), DIEZ MORENO, F., (“... *la redacción del artículo 27 de la Constitución, como consecuencia de los pactos políticos preconstitucionales es tan elástica e inconcreta que permite que leyes educativas tan distintas como la LOECE y la LODE, hayan podido ser sustancialmente constitucionales*”), y RODRÍGUEZ COARASA, C. (“... *mientras que la derecha parlamentaria ponía el énfasis del modelo educativo en la libertad de enseñanza, el modelo de la izquierda abogaba por la consideración de la educación como servicio público, propugnando una escuela pública y autogestionaria, así como una enseñanza laica ...*”), entre otros muchos.

### **Estatuto de Centros Escolares.**

La primera ley orgánica dictada tras la aprobación de la Constitución en materia educativa tuvo por objeto establecer el régimen jurídico de los centros de los niveles entonces existentes (Preescolar, E.G.B. y Enseñanzas Medias), adaptándolo al nuevo contexto del ordenamiento democrático.

En consecuencia, fueron derogados totalmente numerosos artículos de la Ley de Educación de 1970, siéndolo también tan solo en cuanto se opusieran a la nueva ley otro numeroso grupo de artículos.

Las referencias al profesorado en la Ley Orgánica de 1980 comienzan en el artículo 15, donde se garantizaba su libertad de enseñanza (una de las dos vertientes del derecho reconocido en el artículo 27 de la Constitución) si bien dentro del respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico – como parece lógico, por otra parte- así como al reglamento de régimen interior de cada centro, y a su ideario educativo, en su caso.

El precepto añadía que el ejercicio de la libertad de enseñanza debería orientarse a promover una formación integral de los alumnos, adecuada a su edad, que contribuyera a educar su conciencia moral y cívica, en forma respetuosa con su libertad y dignidad personales.

El artículo dieciséis les reconocía, junto a los padres y en su caso alumnos y al resto del personal, el derecho a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos; el diecisiete garantizaba el derecho de reunión en el centro; el veinticinco, el nombramiento de los directores de entre los profesores numerarios respectivos; el veintiséis y el veintiocho, la presencia de cuatro y dos profesores en el Consejo de Dirección y la Junta Económica; el veintisiete, la composición y competencias del claustro; y el veintinueve, la posible existencia de consejos de profesores, seminarios y departamentos didácticos por materias.

En cuanto al profesorado de los Centros Privados, el apartado uno del artículo 34 de la L. O. 5/1980 da plena libertad a los titulares de los mismos para proceder a su contratación, sin establecer procedimientos selectivos ni condiciones de los mismos, salvo lo dispuesto en el apartado tres c) del mismo artículo, según el cual *“En los centros o niveles sostenidos con fondos estatales o de otras entidades públicas (existirá) una Junta Económica en la que estarán representados, además de la titularidad del centro los profesores los padres de los alumnos, y en su caso, los alumnos, con la. Misión de intervenir en el control y supervisar la gestión económica del centro”*.

En conclusión, mediante la L. O. 5/1980 no se realizó, pues,

ninguna modificación sustancial del régimen jurídico del profesorado, pese a la importancia de la cuestión para el diseño del sistema educativo, desaprovechándose esta primera ocasión constitucional.

#### **b) La Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación.**

Tampoco fue esta segunda la ocasión, por desgracia, que aprovechara el legislador para regular detalladamente el régimen jurídico de un pilar esencial del sistema educativo de tanta importancia como el profesorado. Tal vez podría cuestionarse hasta qué punto resulta imprescindible que dicha regulación tenga rango de ley orgánica, pero desde nuestro punto de vista y en la medida que se trata de un factor esencial para el desarrollo del derecho a la educación, conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución Española no cabe duda al respecto. No en vano se puede afirmar que los docentes son últimos los garantes del derecho individual a la Educación. Sin embargo, como apuntábamos, una vez más las referencias al profesorado en este nuevo texto son escasas e indirectas.

La ley, eso sí, efectúa un rotundo reconocimiento de la libertad de cátedra, de forma más amplia en que lo hacía el artículo 15 de la Ley Orgánica de 1980, pues como se anuncia en la exposición de motivos “...*la libertad de enseñanza se extiende también a los propios profesores, cuya libertad de cátedra está*



*amparada por la Constitución por cuanto constituye principio básico de toda sociedad democrática en el campo de la educación”*. Según el artículo tercero de la L. O. D. E., los profesores, dentro exclusivamente del marco constitucional – y, en consecuencia, del ordenamiento conforme a dicho marco, pero sin sujeción, pues, a otras directrices reglamentarias o de ideario educativo de los centros – tienen garantizada la libertad de cátedra. Añadiéndose no obstante, como una limitación congruente de la misma, que su ejercicio deberá limitarse a la realización de los fines educativos, tal como resulta de los principios consignados en la propia ley.

En lo demás, las referencias al profesorado se encuentran en los artículos catorce, que remite a un desarrollo reglamentario la regulación de los requisitos mínimos de titulación académica del profesorado; veinticinco, que reconoce la autonomía de los centros privados no concertados para la selección de su profesorado; cuarenta y nueve, apartados cuarto, quinto y sexto, según los cuales las cantidades destinadas en los conciertos educativos a los salarios del personal docente tenderán a hacer posible su gradual equiparación a la remuneración del profesorado estatal, describiéndose el pago delegado de las mismas y prohibiéndose asumir alteraciones salariales derivadas de convenios por encima del incremento global.

Por otra parte, el artículo cincuenta y siete, apartado b), atribuye al

consejos escolares de los centros concertados la competencia para intervenir en la selección y despido del profesorado de los mismos, conforme al procedimiento previsto en el artículo sesenta. Este precepto establece un cierto control del proceso de selección del personal que, después de todo, va a ser retribuido con fondos públicos, siquiera sea parcialmente. Y, en consecuencia, exige que las vacantes se anuncien públicamente (apartado 1º), que se fijen unos criterios de selección fundados “básicamente” – no de forma exclusiva, pues – en los principios de mérito y capacidad (apartado 2º), y que se de cuenta al Consejo Escolar de la provisión efectuada por el titular del centro, junto con el Director (apartado 4º). Estableciéndose también una supervisión del Consejo Escolar para los supuestos de despido (apartado 5º), y facultándose en todo caso a la Administración educativa para verificar el cumplimiento de las condiciones previstas para la selección y el despido del profesorado, y desarrollarlas en su caso en cuanto a su aplicación (apartado 6º). La ley, por último, califica como incumplimientos leves de los conciertos los despidos declarados posteriormente improcedentes por la jurisdicción social, y como incumplimientos graves las selecciones y despidos del profesorado efectuados sin respetar el procedimiento descrito, según los apartados primero, c) y segundo, d) del artículo 62.

En conclusión, la L. O. D. E. no supuso un cambio sustancial del régimen jurídico del profesorado si nos atenemos a la función pública docente

no universitaria, pero sí abrió un nuevo ámbito de aplicación para los principios constitucionales de mérito y capacidad consistente en la selección del profesorado de los centros concertados, tras los primeros años de aplicación del Estatuto de Centros Escolares y considerando la escasa trascendencia práctica a estos efectos del apartado tres d) del artículo 34 de la L. O. 5/1980, respecto de lo dispuesto en el apartado uno del mismo artículo.

**c) La Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo.**

Ciñéndonos al régimen jurídico del profesorado, podemos afirmar que la L. O. G. S. E. supuso un avance significativo respecto de las leyes orgánicas aprobadas desde la Constitución de 1978.

Sin embargo, cuando se enumeran los problemas estructurales del sistema educativo (“... *la carencia de configuración educativa del tramo previo al de la escolaridad obligatoria, el desfase entre la conclusión de ésta y la edad mínima laboral, la existencia de una doble titulación al final de la Educación General Básica ... que, además de resultar discriminatoria, posibilita el acceso a la Formación Profesional a quienes no concluyen positivamente aquélla, la configuración de esta Formación Profesional como una vía secundaria pero, al tiempo, demasiado académica y excesivamente desvinculada y alejada del mundo productivo, el diseño exclusivamente propedéutico del bachillerato ...*”) en la

exposición de motivos de la ley, no se hace referencia expresa a la cuestión.

La primera referencia al profesorado en la exposición de motivos debe entenderse implícita al anunciar una regulación extensa de las enseñanzas de la Música y de la Danza, del Arte Dramático y de las Artes Plásticas y de Diseño. Solo algo más adelante se le cita expresamente por vez primera, mencionando la consideración social de la importancia de la función docente como uno de los elementos esenciales que coadyuvan a alcanzar la calidad de la enseñanza.

La exposición de motivos refiere después que hay todo un conjunto de factores estrictamente educativos cuyas mejoras confluyen en una enseñanza cualitativamente mejor, y destaca entre los mismos, advirtiendo de su regulación en el título IV, la cualificación y formación del profesorado.” *La ley considera la formación permanente del profesorado como un derecho y una obligación del profesor, así como una responsabilidad de las Administraciones educativas. Desde esa concepción, y con los apoyos precisos, ha de abordarse la permanente adaptación del profesorado a la renovación que requiere el carácter mutable, diversificado y complejo de la educación del futuro.*”. Desde luego, ya era tiempo de que una Ley Orgánica en materia de Educación recogiera afirmaciones de este tipo.

La exposición de motivos anuncia también la modificación de algunos apartados de la L. O. D. E. en materia de atribución a cuerpos

docentes de la impartición de las distintas enseñanzas, y sobre condiciones básicas para el ingreso en dichos cuerpos, así como acerca de la movilidad del profesorado; y deja constancia de la regulación, entre sus previsiones y también por vez primera con este rango desde la aprobación de la Constitución, de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, fijando el marco para la ordenación de la misma por las Comunidades Autónomas, y asegurando los derechos de los funcionarios con independencia de su Administración de procedencia.

La exposición de motivos casi concluye declarando: *“Ninguna reforma consistente, tanto más si se trata de la educativa, puede arraigar sin la activa participación social. Particularmente relevante para la consecución de sus objetivos es la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa singular -mente de los padres, profesores y alumnos. Esta participación, consagrada por nuestra Constitución y garantizada y regulada en nuestro ordenamiento jurídico, se verá fomentada en el marco de esta reforma, y se recogerá en los distintos tramos y niveles del sistema educativo. A todos estos sectores les corresponde igualmente aportar el esfuerzo necesario en beneficio de la colectividad.”*. Como si todos esos sectores no se hubieran esforzado suficientemente durante los años anteriores, padeciendo además las deficiencias de una regulación legal sujeta a las tensiones políticas e ideológicas de un país aparentemente condenado a ir parcheando su sistema educativo sin llegar a afrontar una verdadera reforma educativa consensuada, prolongada y definitiva.

**d) La Ley Orgánica 9/1995, de la participación, la evaluación y el gobierno de los Centros Docentes.**

La ley se dictó con el doble propósito de incrementar la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros docentes y mejorar la calidad de la enseñanza.

El artículo primero de la ley impone a los poderes públicos, entre otras obligaciones necesarias para garantizar una enseñanza de calidad, la de impulsar y estimular la formación continua y el perfeccionamiento del profesorado (apartado c)); y el artículo quince, apartado c), incluye entre las competencias de los claustros la de promover iniciativas en la formación del profesorado.

Los artículos 14 y 15 de la ley definen la composición y competencias del Claustro como órgano de participación del profesorado, correspondiéndole al igual que a los restantes órganos un papel esencial en la evaluación permanente de cada centro educativo.

El profesorado se incluye también, lógicamente, entre los sectores de la comunidad educativa sujetos a la evaluación del sistema prevista en el artículo

62 de la L. O. G. S. E., cuyo contenido se desarrolla en el título III de la Ley 20/1995 a partir del artículo 27. A tal fin, los artículos 30, 31, 32 y 33 regulan el contenido de la valoración de la función pública docente, la valoración de la práctica docente en el desarrollo profesional del profesorado (junto con las actividades de formación, investigación e innovación), la formación del profesorado y el apoyo a los proyectos de investigación educativa en los cuales participen equipos de profesores de los distintos niveles.

Especial relevancia tiene, en mi opinión, el artículo 31 .2 al establecer respecto del profesorado que “ Las Administraciones educativas prestaran una atención prioritaria a la cualificación y la formación del profesorado, a la mejora de las condiciones en que realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente”. Así como los artículos 35 y siguientes en materia de Inspección Educativa, creándose mediante esta norma el Cuerpo de Inspectores de Educación como un cuerpo docente cuya acción se ordenaría por las distintas Comunidades Autónomas en el marco de la legislación estatal básica y estableciéndose en la disposición adicional primera el régimen de los funcionarios del anterior Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa y otros.

**e) La Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación.**

Si la L.O.G.S.E. comenzaba a reconocer la importancia del profesorado para la reforma del sistema educativo, la L.O.C. E., al menos en su exposición de motivos, es más rotunda aún al respecto.

Entre los ejes fundamentales en torno a los cuales deben organizarse las medidas encaminadas a promover la mejora de la calidad del sistema educativo que contempla la Ley, ejes que reflejan sus principios de concepción de la Ley y, a la vez, orientan, en términos normativos, las políticas que en ella se formulan, se escoge como cuarto eje el profesorado. “ *Por la fundamental importancia que tiene la calidad de la relación profesor-alumno, núcleo de la educación, para obtener buenos resultados escolares, y por el elevado efecto multiplicador que dicha relación comporta, las políticas dirigidas al profesorado constituyen el elemento más valioso y decisivo a la hora de lograr la eficacia y la eficiencia de los sistemas de educación y de formación* ”. El legislador lamenta que “ *... a pesar del drástico cambio que, debido a un conjunto variado de circunstancias, se ha producido en las últimas décadas en el panorama educativo y en las condiciones y exigencias de la actividad del profesorado, las correspondientes políticas de recursos humanos apenas si han experimentado cambio alguno.* Y sentencia: “ *Ganar el futuro de la educación en nuestro país pasa, pues, por atraer a la profesión docente a los buenos estudiantes y por retener en el mundo educativo a los mejores profesionales.*”.



A tal fin, se anuncia la intención de mejorar la consideración social del profesorado; reforzar el sistema de formación inicial para adaptarlo a la dimensión científico – pedagógica de la tarea de enseñar, mejorar también la formación continua y definir una carrera profesional integrada por criterios de evaluación, formación y progresión.

#### **f) La Ley Orgánica 2/2006, de Educación.**

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dedica su título III al profesorado. Ya en el preámbulo se anuncia el “... *protagonismo que debe adquirir ...*” y se manifiesta la importancia prioritaria de su “... *formación inicial y permanente ...*”, en la cual se destaca el papel de la “ ... *tutoría y asesoramiento a los nuevos profesores por parte de compañeros experimentados*”.

Esta es sin duda una peculiaridad del proceso de selección de los funcionarios docentes no universitarios, a quienes además de superar un previo proceso selectivo en condiciones de igualdad, mérito y capacidad se les impone el esfuerzo añadido de superar un periodo de prácticas retribuidas, obviamente, orientadas a completar su formación.

Pero conforme iremos viendo los funcionarios docentes no universitarios (denominación peculiar de por sí, descripción negativa en lugar

de positiva de un colectivo digno de mejor atención), el profesorado en suma, están sujetos a un régimen jurídico tan disperso y falto de sistemática como variable y discutible.

El capítulo I del título III describe las funciones del profesorado, y el II los distintos tipos de profesorado, distinguiendo entre el profesorado de educación infantil, el de educación primaria, el de educación secundaria y bachillerato, el de formación profesional, el de enseñanzas artísticas, el de idiomas, el de enseñanzas deportivas y el de educación de personas adultas.

El profesorado de religión se regula, por el contrario, en la disposición adicional tercera, siendo otras disposiciones adicionales, de la sexta a la duodécima, las que regulan cuestiones tan esenciales como las bases del régimen estatutario de la función pública docente (disposición adicional sexta), la ordenación de la función pública docente y funciones de los cuerpos docentes (disposición adicional séptima), los cuerpos de catedráticos (disposición adicional octava), los requisitos para el ingreso en los cuerpos de funcionarios docentes, de catedráticos y de inspectores (disposiciones adicionales novena y décima), la equivalencia de titulaciones del profesorado , el ingreso y la promoción interna (disposición adicional undécima).

Finalmente, las disposiciones transitorias primera a quinta recogen otras

previsiones añadidas al respecto también en cuanto a los maestros adscritos a los cursos primero y segundo de la educación secundaria obligatoria (disposición transitoria primera), la jubilación voluntaria anticipada (disposición transitoria segunda), la movilidad de los funcionarios de los cuerpos docentes (disposición transitoria tercera), los profesores técnicos de formación profesional en bachillerato (disposición transitoria cuarta), y el personal laboral fijo de centros dependientes de Administraciones no autonómicas (disposición transitoria quinta).

Esta deficiente ordenación sistemática de la regulación de la función pública docente se encuentra aun hoy día pendiente de ser solventada mediante la aprobación del estatuto básico de la función pública docente, anunciado más de cinco años ha por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Y todo ello conforme a las bases previstas en la propia L. O. E., que se remite a su vez a su propio articulado y normativa de desarrollo, y a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. Añadiendo que el Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar

el marco común básico de la función pública docente.

**g) La Ley Orgánica 8/2013, para la Mejora de la Calidad Educativa.**

A pesar de la considerable polémica sostenida durante su tramitación y aprobación, la L.OM.C.E. no ha supuesto un cambio sustancial del sistema. *“... la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) se queda bastante corta en su planteamiento reformista, al menos, desde la perspectiva jurídica del reconocimiento de los derechos y libertades de los principales protagonistas de la actividad de enseñanza, pues da por buenos no pocos defectos de la legislación vigente ya antes de la LOMCE, aunque también son destacables algunas mejoras en ese ámbito”*<sup>56</sup>.

Las reformas introducidas en el sistema han sido más bien de matiz, si bien es cierto que han generado una reacción de mayor intensidad que la previsible, debido a las circunstancias de recortes y merma de la calidad educativa en el contexto de la crisis económica.

De cualquier modo, la incidencia de este último y polémico texto legal sobre el profesorado ha sido indirecta, concretada en las repercusiones de las

---

<sup>56</sup> De los Mozos y Touya, Isabel.” *La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa: una reforma contestada, pero de corto alcance*”. Publicaciones de la AEPDA (2014). Recuperado de <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-747-La-Ley-Organica-para-la-Mejora-de-la-Calidad-Educativa-una-reforma-contestada-pero-de-corto-alcance.aspx>

reformas del sistema, especialmente en materia de asignaturas y evaluaciones, así como a consecuencia de la evaluación externa de los centros. La necesaria reforma del régimen jurídico del profesorado y del acceso a la profesión docente sigue sin llevarse a cabo.

**4. Otras disposiciones normativas con incidencia en la profesión docente: el (inexistente) Estatuto Básico del funcionario docente no universitario.**

Durante años, los funcionarios españoles vinieron reclamando un texto único destinado a recoger las disposiciones esenciales reguladoras de su relación de servicios con las administraciones públicas. Tras la larga vigencia de la ley de 1984, el texto en cuestión resultó ser un Estatuto Básico tan amplio de una parte (en tanto no referido exclusivamente a los funcionarios públicos, sino a los *empleados* públicos en general) como restringido, por otra, en cuanto a su aplicación.

La misma exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, advierte de su amplitud indicando que *“Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcional, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas.*

*En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado.*

El Estatuto Básico del Empleado Público dejó sin embargo pendiente la cuestión, todavía sin resolver, del llamado Estatuto Docente, es decir de un estatuto específico para el personal docente no universitario. Debido a lo cual es preciso extraer de aquel las disposiciones que sean específicamente de aplicación a este personal.

El artículo 2 .3 del Estatuto Básico dispone lo siguiente: “*El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán:*

*a) por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias*

*y b) por lo previsto en el presente Estatuto, excepto:*

*1.- el Capítulo II del Título III (salvo el artículo 20)*

*y 2.- los artículos 22.3, 24 y 84”.*

La interpretación literal del precepto nos indica en primer lugar que el personal docente, universitario o no, se regirá primero por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. La cual, en tanto exclusivamente referida a dicho personal, era y es ... inexistente.

En segundo lugar, el precepto dispone que el personal docente se regirá “*por el presente Estatuto*”, por lo cual y en principio habría que entender que dicha afirmación va referida al contenido del mismo que no entrara en contradicción con la legislación específica citada en primer lugar.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que la Disposición Derogatoria Única del Estatuto dispone en su apartado g) que “*quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Estatuto*”. Y si a ello añadimos que el mismo artículo segundo especifica qué preceptos del Estatuto quedan exceptuados de aplicarse al personal docente, en mi opinión la interpretación sistemática correcta del precepto es la siguiente:

El personal docente no universitario se regirá por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias siempre y cuando dicha legislación específica no contradiga o se oponga al contenido del Estatuto que es de aplicación a dicho personal docente y, en consecuencia, a los Profesores de Enseñanza Secundaria.

O bien, dicho de forma esquemática, la normativa aplicable al personal docente no universitario se integrará por:

1. La legislación específica del Estado que no contradiga o se oponga al contenido del Estatuto que es de aplicación a dicho personal.
2. Legislación específica de la Comunidad Autónoma que no contradiga o se oponga al contenido del Estatuto que es de aplicación a dicho personal.
3. Contenido del Estatuto que es de aplicación a dicho personal.

La determinación del “contenido del Estatuto que es de aplicación a dicho personal” resulta del mismo artículo segundo, en su apartado tercero. La interpretación literal del precepto nos lleva a concluir que dicho contenido estará integrado por TODO el Estatuto EXCEPTO los artículos 16 a 19, el apartado tercero del artículo 22 y el artículo 24.

Por ejemplo, debemos entender que el artículo 20 del Estatuto, concerniente a la “*evaluación del desempeño*”, sí será de aplicación al personal docente, pues solamente hay que entender exceptuados (es decir, no aplicables) el resto de los artículos del capítulo II del Título III (es decir, los concernientes al derecho a la carrera profesional, números 16 al 19 inclusive), así como los artículos 22.3 y 24.

Los artículos no aplicables del capítulo II del Título III se refieren al derecho a la carrera profesional y a la promoción interna, que en consecuencia no se



reconoce al personal docente ni a los Profesores de Enseñanza Secundaria por tanto. Lo cual plantea la duda de hasta qué punto es aplicable el artículo 20, que no está exceptuado, si su contenido está directamente relacionado con los anteriores. La respuesta, en mi opinión, es que en la práctica solamente se aplicarán a los Profesores de Enseñanza Secundaria los apartados primero, segundo y cuarto, de forma que en este punto se les trata desigualmente respecto del resto de los empleados públicos, ya que solo van a estar sujetos a evaluación para “lo malo” (vgr. la continuidad en los puestos de trabajo obtenidos por concurso), pero no para “lo bueno” (carreras horizontal y vertical, y promoción interna).

Los otros preceptos que tampoco se aplican al personal docente ni a los Profesores de Enseñanza Secundaria son el apartado tercero del artículo 22, y el artículo 24 completo, concernientes a las retribuciones complementarias, cuyo reconocimiento y contenido también se mantiene distinto del de los del resto de los empleados públicos.

Podría decirse en resumen que el Estatuto se aplicará al personal docente ni a los Profesores de Enseñanza Secundaria, pero negándole los derechos a la carrera profesional y a la promoción interna, así como las retribuciones complementarias, lo cual dice muy poco de los beneficios que a dicho personal pueda traer su promulgación.

Dicho de forma esquemática nuevamente la normativa aplicable al personal docente y, en consecuencia, a los Profesores de Enseñanza Secundaria será la siguiente:

5. Legislación específica del Estado que no contradiga o se oponga al contenido del Estatuto que es de aplicación a dicho personal.
6. Legislación específica de la Comunidad Autónoma que no contradiga o se oponga al contenido del Estatuto que es de aplicación a dicho personal.
7. Artículos 1 a 15, 20, 21, 22 .1, 22 .2, 22 .4 y 22 .5, 23 y 25 a D. Final Cuarta del Estatuto del Empleado Público.

Todo ello en las condiciones previstas en el mismo Estatuto, especialmente en cuanto a su entrada en vigor.

I.- Disposiciones estatales.

(fundamental: autoridad, reglamento de régimen interior, concursos de traslados, interinidades, vacaciones, descansos, retribuciones, ...)

Las disposiciones normativas de mayor importancia son estatales,

teniendo su fundamento en el artículo 149 .1 30ª de la Constitución, según el cual el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de “*Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*”. No obstante y como veremos después también existe un cuerpo legal autonómico bastante abundante en la materia, especialmente desde que la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas introdujeran en sus estatutos de autonomía la competencia para el desarrollo de las normas básicas estatales en materia educativa.

El **acceso a la profesión docente** del Profesorado de Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato se encuentra regulado fundamentalmente en dos Reales Decretos. En primer lugar, el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, cuyas disposiciones son aplicables por igual a quienes aspiran a desarrollar la profesión docente en el sector privado y a quienes pretendan optar a hacerlo en el sector público. Y, en segundo lugar, el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del

profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato.

Aunque dedicaremos un capítulo completo de esta tesis al acceso a la profesión docente, es preciso ahora una mínima referencia al contenido de estas disposiciones y su integración en la estructura de la normativa educativa. Así, la exposición de motivos del R. D. 1834/2008 apunta que para dictarlo en desarrollo de la D. A. séptima de la L.O. E. 2/2006 era preciso proceder previamente a establecer las necesidades docentes de las distintas etapas del proceso educativo, lo cual se había llevado a cabo de acuerdo con las Comunidades Autónomas a través de los Reales Decretos 1631/2006, de 29 de diciembre, por el cual se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria, 1467/2007, de 2 de noviembre, que regula la estructura del bachillerato, 1538/2006, de 15 de diciembre, de ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, y 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, desarrollado mediante la Orden ECI/3858/2007, del 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos oficiales de máster en los que se concretan las previsiones de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación sobre la formación pedagógica y didáctica exigible para ejercer la docencia en determinadas etapas del sistema educativo.

A pesar de que su contenido parecería ir referido exclusivamente a los docentes funcionarios, la clave de bóveda del acceso a la profesión docente del Profesorado de Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato en nuestro sistema educativo desde el año 2009 (y también, por supuesto, el de formación profesional ... ) se encuentra en el artículo 9 del R. D. 1834/2008, según el cual *"Para ejercer la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y la enseñanza de idiomas, será necesario estar en posesión de un título oficial de máster que acredite la formación pedagógica y didáctica de acuerdo con lo exigido por los artículos 94, 95 y 97 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Para ello, será necesario que el correspondiente título de máster cumpla las condiciones establecidas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones reguladas de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas y haya sido verificado de acuerdo con lo dispuesto en la Orden ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos de verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de profesor de educación secundaria Obligatoria y bachillerato, Formación profesional y Enseñanza de Idiomas. "* La puesta en marcha, funcionamiento y crítica actual del sistema máster se analizarán, como indicaba, en el capítulo tercero de esta tesis.

En cuanto a los centros privados, el R. D. 860/2010, de 2 de julio. El R. D. preveía que en tanto no se actualizaran las exigencias de titulación

continuaría siendo de aplicación la Orden de 24 de julio de 1995, por la que se regulaban las titulaciones mínimas que deben poseer los profesores de los centros privados de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, y en la Orden ECI/759/2008, de 19 de febrero, que la complementaba. Tras fijar como objeto las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados (sin justificar por qué deberían ser necesariamente distintas de las del profesorado de los públicos), la norma viene a ser una suerte de catálogo de excepciones a dichas condiciones generales, a pesar de haber indicado en su exposición de motivos que “... *la adecuación a la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional sobre la vertiente formal de las bases estatales ... recomienda la elevación del rango de la regulación estatal sobre formación inicial del profesorado que revista carácter básico*” y que “... *el proceso europeo de convergencia educativa conlleva la necesidad de revisar las exigencias de formación inicial del profesorado, para avanzar en su adecuación a las nuevas titulaciones derivadas de la implantación progresiva del Espacio Europeo de Educación Superior*”. De hecho, en la misma exposición de motivos se reconoce la falta de identidad de condiciones al afirmar que “... *en consecuencia, procede determinar las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato como complemento indispensable para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas que determinan la formación inicial del profesorado de los centros públicos*”. Aunque volveremos sobre el tema en el capítulo correspondiente, no cabe duda de que éstas situaciones normativas excepcionales responden a

circunstancias de hecho largo tiempo consentidas frente a las cuales los poderes públicos no terminan de adoptar una decisión definitiva.

Así por ejemplo los artículos 3 y 4 del R. D. 860/2010 prevén formas de acreditación de la cualificación específica, de la experiencia docente y de la formación pedagógica totalmente excepcionales, fijándose además un régimen transitorio más excepcional aún que se antoja difícilmente justificable si tenemos en cuenta que, en definitiva, la profesión docente y su importancia son las mismas en los centros públicos y privados, y que la mayor parte de estos últimos al ser concertados se financian, al menos parcialmente, también con fondos públicos. De todo lo cual extraeré las conclusiones oportunas en el siguiente capítulo.

El segundo cuerpo normativo estatal que afecta directamente al Profesorado de Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato es el concerniente a los **centros** en los que se desarrolla la profesión, es decir a los Institutos de Educación Secundaria y de Bachillerato.

Resulta sorprendente siempre encontrar disposiciones vigentes de un rango como la Orden de 29 de junio de 1994 aplicándose aún, tras varias Leyes Orgánicas, sin apenas alteraciones para regular cuestiones de tanta

importancia como las “*Instrucciones que regulan la Organización y Funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria*”. La Orden, es cierto, se dictó en desarrollo del R. D. 929/1993 de 18 de junio, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico de los centros, sustituyendo a su vez a otras Instrucciones aprobadas en el año 1989 y dictándose con un “... *carácter de permanencia* ...” a fin de proporcionar “... *un marco estable de referencia* ...”, como así ha sido durante más de 20 años y si bien con ciertas matizaciones. Y si bien apenas dos años después se dictó un nuevo Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, modificando el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria aprobado en 1993 y dando lugar, en consecuencia, a una nueva Orden, de 29 de febrero de 1996, modificando la de 1994, lo cierto es que es la Orden de 1994 ha seguido vigente hasta nuestros días, pues la de 1996 se limitó a derogar su artículo 87 y sustituir las referencias del R. D. 929/1993 por las del nuevo reglamento (R. D. 83/1996).

Desde entonces, solamente se ha vuelto a actuar sobre la Orden de 1994 desde la administración estatal mediante la Orden ECD/3388/2003, de 27 de noviembre, por la que se modifica y amplía la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las Instrucciones que regulan la Organización y Funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria, modificada por la Orden de 29 de febrero de 1996. Y, más recientemente, mediante el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos



mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria.

Como decía, la Orden de 1994 sigue siendo pues a día de hoy una norma clave no solo para el funcionamiento de los Institutos de Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato sino también y muy fundamentalmente para entender las condiciones de trabajo de los docentes de dichos centros, públicos, en un aspecto tan esencial como, si se permite la expresión fruto de la experiencia profesional del que suscribe, conflictivo y litigioso: el horario del profesorado.

Conforme a lo expuesto, cabe distinguir en la Orden de 1994 dos partes claramente diferenciadas. De un lado, las disposiciones concernientes a los centros en sí, es decir a su organización y distintos órganos de coordinación docente (departamentos, comisión de coordinación pedagógica, tutorías y otras funciones de coordinación), su composición y funcionamiento dentro del marco general del R. D. 83/1996; su régimen de funcionamiento, partiendo de la aprobación anual de la programación general, de la necesidad de aprobar y desarrollar un proyecto educativo para el Instituto, un proyecto curricular de etapa, un plan de orientación académica y profesional y un plan de acción tutorial, así como un programa anual de actividades complementarias y extraescolares y una memoria administrativa. Todas estas

disposiciones se entienden lógicamente en el contexto de las recogidas en el Reglamento Orgánico de 1996, donde se regulan detalladamente los órganos de gobierno colegiados (Consejo Escolar y Claustro de Profesores) y unipersonales, fundamentalmente integrados en el equipo directivo (Director, Jefe de Estudios, Secretario, Administrador); así como los órganos de coordinación (departamentos de orientación, de actividades complementarias y extraescolares, didácticos, comisiones de coordinación pedagógica, tutores y juntas de profesores de grupo). Regulación que incide directamente en el estatuto profesional de los docentes toda vez que son los miembros de dichos órganos.

La Orden de 1994 regula también en materia de organización y funcionamiento el horario general del centro y los horarios de los alumnos en sus apartados tercero y cuarto, así como el horario del personal de administración y servicios y las peculiaridades de los centros con residencia.

Pero es a partir del apartado quinto donde comienza la segunda de las partes de la Orden de 1994 aludidas anteriormente: la concerniente al profesorado, y muy especialmente a su horario de trabajo, cuya regulación por una disposición de rango tan reducido lo dejaría totalmente en manos de la administración educativa si no fuera porque se trata de una norma estatal y, en mi opinión en consecuencia, de carácter básico si bien las distintas

administraciones educativas autonómicas han introducido indirectamente modificaciones en el sistema, especialmente desde el año 2009 y en un contexto de recortes e incremento de la carga de trabajo de los funcionarios públicos.

Así por ejemplo la instrucción 70 de la Orden de 1994 preveía para los profesores una permanencia en los institutos de 30 horas semanales que recientemente han sido incrementadas a 31, al amparo de la instrucción 69 que establece de forma tan ambigua como amplia que *“La jornada laboral de los funcionarios docentes será la establecida con carácter general para los funcionarios públicos, adecuada a las características de las funciones que han de realizar”*.

Se distinguen a su vez en el horario del profesorado de Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato tres tipos de horas: las horas lectivas, las horas complementarias recogidas en el horario individual y las horas complementarias computadas mensualmente. Conforme a la instrucción 71 de la Orden de 29 de junio de 1994, la suma de la duración de los períodos lectivos y de las horas complementarias de obligada permanencia en el Instituto, recogidas en el horario individual de cada profesor no debe exceder de 25 horas semanales.

En consecuencia, cada profesor debería tener en su horario individual

27 periodos semanales, 18 periodos lectivos y 9 periodos complementarios y, teniendo en cuenta que cada período lectivo equivale a 50 minutos, que, a su vez, suponen, aproximadamente, 25 horas efectivas a la semana, teniendo en cuenta que los períodos lectivos son de 50 minutos, que hay cinco minutos como mínimo para efectuar los cambios de clase y que cada dos o tres períodos lectivos hay descansos de 15 minutos.

El apartado 77 de la Orden de 29 de Junio de 1.994, en cuya interpretación radica la solución que se plantea en la presente apelación, establece, literalmente, que: *"Los Profesores de Enseñanza Secundaria y los Profesores Técnicos de Formación Profesional impartirán como mínimo 18 periodos lectivos semanales, pudiendo llegar excepcionalmente a 21 cuando la distribución horaria del departamento lo exija y siempre dentro del mismo. La parte del horario comprendido entre los 18 y 21 periodos lectivos se compensará con las horas complementarias establecidas por la Jefatura de Estudios, a razón de dos horas complementarias por cada periodo lectivo"*.

El **régimen disciplinario** del profesorado de Enseñanza Secundaria y Bachillerato está regulado en el Estatuto Básico y en el R. D. 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Seguramente su mayor peculiaridad consista en la intervención de la Inspección Educativa tanto en las investigaciones previas como en la instrucción de los expedientes.

Esta intervención de la Inspección educativa nos impone hacer en este punto una referencia a su régimen jurídico y a las múltiples críticas de que viene siendo objeto en cuanto a la provisión de sus puestos de trabajo.

Ya en el año 1995 al dictarse, en desarrollo del título IV de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, el Real Decreto 2193/1995 estableció las normas básicas para el acceso y la provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación y la integración en el mismo de los actuales Inspectores.

Sin embargo, el abuso por parte de algunas administraciones educativas de la figura del Inspector accidental, nombrado provisionalmente y, en consecuencia, más supeditado aún a dichas administraciones con merma de su independencia o cuando menos susceptible de dudas razonables al respecto perjudica la imagen de un Cuerpo llamado a garantizar la calidad del sistema frente incluso a la propia administración.

El ejercicio de la **función directiva** por parte del profesorado de E. S. O. y Bachillerato está previsto en el Real Decreto 2192/1995, de 28 de diciembre, por el que se regula la acreditación para el ejercicio de la Dirección

en los centros docentes públicos y en el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas.

La **provisión de puestos de trabajo**, siempre polémica en un colectivo con altas tasas de adscripción provisional está prevista en el Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, por el que se regula el concurso de traslados de ámbito estatal entre personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y otros procedimientos de provisión de plazas a cubrir por los mismos.

Las **retribuciones** de los funcionarios docentes se revisaron, al igual que las de los restantes funcionarios públicos, en el capítulo IV de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, texto clave de nuestro ordenamiento funcional que conserva parcialmente su vigor si bien ha sido sustancialmente superado mediante la Ley 7/2007, por la cual se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público.

La Ley 30/1984 establecía en los artículos 23 y 24 las bases del nuevo sistema retributivo del personal de las Administraciones públicas, si bien

conforme a su artículo 1 .2 se podrían dictar normas específicas para adecuarlas a las peculiaridades de, entre otros, el personal docente e investigador. Dichos artículos tendrían carácter básico según el apartado .3 del mismo artículo 1, dictándose como tales al amparo de la competencia estatal recogida en el artículo 149 .1 .18 de la Constitución Española. Por otra parte, la misma Ley 30/1984 dedicaba una larguísima disposición adicional (la décimoquinta) a la “... *ordenación de los Cuerpos y Escalas de los funcionarios docentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia ...*”, utilizando por primera vez un instrumento normativo tan poco adecuado a la necesaria dignificación de la profesión docente, que desde entonces ya viene reclamando con tanta insistencia como escaso éxito un Estatuto de la Función Pública Docente.

La D. A. 15ª de la Ley 30/1984 no establecía, sin embargo, previsión adicional alguna en materia de régimen retributivo de los funcionarios docentes, sometidos pues inicialmente a la regla general de las retribuciones básicas (sueldo base, trienios y pagas extraordinarias) y complementarias (complemento de destino correspondiente al nivel del puesto, complemento específico concerniente a las especiales características del mismo, complemento de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios fuera de la jornada laboral).

La primera modificación de importancia introducida en el sistema tuvo

lugar mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 11 de octubre de 1991, dictado a consecuencia de la previsión contenida en el artículo 56 de la Ley de Ordenación general del Sistema Educativo de 1990, y tras una larga y dura negociación entre el Ministerio y los representantes de los docentes.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 56 de la L. O. G. S. E., 1/1990, de 3 de octubre, la formación permanente del profesorado se constutuyó como un derecho y una obligación de todo docente, así como una responsabilidad de las administraciones educativas y de los centros. A tal fin, el profesorado estaría obligado a realizar actividades periódicias de actualización científica, didáctica y profesional, y las administraciones educativas lo estarían a su vez a planificar dichas actividades, garantizando una oferta diversificada y gratuita de las mismas, a programar planes especiales mediante acuerdos con las universidades y a fomentar programas, centros e institutos de formación permanente.

Así las cosas, el día 20 de junio de 1991 el entonces Ministerio de Educación y Ciencia suscribió un acuerdo con los sindicatos ANPE, FETE-UGT y Comisiones Obreras con el propósito declarado de mejorar la calidad de la enseñanza incentivando a los docentes para llevar a cabo la reforma educativa puesta en marcha mediante la L.O.G.S.E.. Y dicho incentivo no fue otro que una mejora retributiva vinculada a la formación permanente del



profesorado: los llamados sexenios de formación.

Partiendo de dicho acuerdo, el Consejo de Ministros aprobó a su vez un Acuerdo de fecha 11 de octubre de 1991 regulando las retribuciones complementarias con efectos desde el día 1 de octubre de 1992, agregando al complemento específico un tercer componente en función de los periodos de seis años de servicios prestados y acumulados (sexenios), condicionado para su reconocimiento en cada sexenio a la acreditación de una formación adicional mínima durante el periodo respectivo, de al menos 100 horas.

De esta forma, las retribuciones de los docentes no universitarios quedaron definidas en dos apartados, básicas (sueldo, trienios) y complementarias (destino, específico, sexenios, cargos directivos). Finalmente, el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del derecho de los funcionarios interinos a percibir las mismas retribuciones que los funcionarios de carrera ha dado lugar a una oleada de reclamaciones de los primeros a fin de obtener el pago del complemento de formación, toda vez que debido a sus años de servicio y cursos realizados casi todos ellos eran susceptibles de percibirlos. Hasta el punto en que las administraciones educativas, desbordadas por las resoluciones judiciales favorables a los reclamantes, están regulando procedimientos específicos para su reconocimiento y pago.



## I

### III.- EL ACCESO A LA PROFESIÓN DOCENTE DEL PROFESORADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y DE BACHILLERATO. (*LA FORMACIÓN*)

*“Es verdad el dicho antiguo de que la letra con sangre entra, pero no ha de ser con la del niño sino con la del maestro”.*

María de Maeztu.

#### 1. Introducción.

La condición de Profesor de Enseñanza Secundaria no es una condición estrictamente funcionarial. El acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria no confiere dicha condición. La docencia en las distintas etapas y modalidades educativas como la Enseñanza Secundaria o la Formación Profesional es, en primer lugar, una profesión reglada, al igual que lo son la Abogacía, la Arquitectura o la Medicina. El ejercicio de dicha profesión no es libre, sino que está sujeto a ciertos requisitos legales, integrados actualmente por la obtención de una titulación (Grado Universitario) y la superación de un proceso de capacitación adicional teórico - práctico (en la actualidad, el Máster respectivo, igualmente Universitario).

En consecuencia se podría afirmar que la competencia para capacitar para el acceso a la profesión docente en las distintas etapas y modalidades educativas como la Enseñanza Secundaria o la Formación Profesional está atribuida fundamentalmente a las Universidades, en la actualidad.

Esta competencia está sujeta al control y supervisión de las distintas administraciones educativas (la Estatal dictando las normas reguladoras, y mediante la validación de los Máster llevada a cabo por la ANECA, las distintas administraciones autonómicas dentro de sus respectivas esferas competenciales), y se ejerce con la colaboración necesaria de los centros educativos de Educación Secundaria y Bachillerato, y por supuesto la de los docentes de dichos centros en tanto asumen la supervisión de la fase de practicum del Máster. Pero el título, o mejor dicho los títulos, de docente de cada etapa son títulos obligatoria y exclusivamente universitarios.

Otras profesiones liberales como las citadas anteriormente se ejercen, en cambio, merced a la obtención previa de un título universitario (Grado de Derecho, Arquitectura o Medicina) y la consiguiente incorporación a un Colegio Profesional, corporaciones de Derecho Público cuya esencia y existencia están actualmente en proceso de revisión. Por el momento, ni han prosperado los intentos de limitar el acceso a las profesiones mediante la obtención de alguna titulación adicional (es recurrente el ejemplo de las

Escuelas de Práctica Jurídica) ni se han materializado las intenciones de hacer desaparecer la obligatoriedad de la colegiación, exigencia por otra parte carente de un contenido formativo, y consistente tan solo en el abono de ciertos derechos y el sometimiento a las reglas éticas y organizativas de una corporación de corte gremial.

En otros supuestos, la simple obtención del correspondiente título universitario habilita directamente para el ejercicio de la profesión, y los colegios profesionales cumplen más una función de defensa de los intereses colectivos (por ejemplo, economistas, psicólogos o trabajadores sociales).

Por lo tanto, hoy por hoy resulta que la docencia en las distintas etapas del proceso educativo podría ser la única profesión o categoría profesional supeditada a la obtención de dos titulaciones universitarias, con el consiguiente coste adicional para el aspirante, no solo económico sino también de demora en la incorporación a la actividad, es decir al mercado laboral.

Tanto el sistema anterior al año 2007 (el Curso de Adaptación Pedagógica) como el actual de Máster responden a la misma necesidad: dotar, a quienes poseen los conocimientos básicos de una disciplina tras la superación del Grado correspondiente, de las competencias necesarias para la trasposición didáctica de dichos conocimientos, transformando el saber

aprendido en saber a enseñar y enseñándolo. A tal fin, se han ido definiendo una serie de conocimientos adicionales necesarios, algunos comunes a todas las disciplinas y otros más especializados, así como fijando unas actividades previas a la incorporación a la profesión tendentes a adquirir y fijar dichas competencias (el practicum), y acreditar su adquisición y fijación (el Trabajo de Fin de Máster).

Es decir, que actualmente se transmiten primero los conocimientos teóricos a enseñar, después se transmiten los conocimientos teóricos acerca de la transmisión del conocimiento, después se muestra al aprendiz la realidad de la aplicación práctica de dichos conocimientos teóricos acerca de la transmisión de dichos conocimientos y finalmente se verifica si el aprendiz ha sido capaz de llevar a cabo esa trasposición didáctica y si ha incorporado correctamente a su acervo las herramientas docentes, es decir si ha adquirido el "know how", la capacidad de enseñar. Es decir, que el aprendiz de docente traspone el saber aprendido (vgr. saber matemático) en saber a enseñar (vgr. enseñar matemáticas) mediante el aprendizaje del saber enseñar y su aplicación práctica. Y siguiendo el mismo razonamiento su vez, los formadores de los docentes deben hacer dos trasposiciones didácticas adicionales: saber enseñar a enseñar, y saber enseñar a enseñar una materia concreta, por ejemplo otra vez "saber enseñar a enseñar" las matemáticas.

Este sistema formativo para el acceso a la profesión docente dificulta bastante la posibilidad de valorar la vocación<sup>57</sup> para la docencia como un factor a tener en cuenta como condición previa al acceso a la profesión docente, pues no tendría sentido verificar su existencia antes de permitir el acceso a unos estudios de Grado, y difícilmente se podría impedir a quien ha obtenido dicha titulación aspirar a obtener el Máster, aunque carezca de aquella. Si un Graduado en Matemáticas quiere matricularse en un Máster en Secundaria, legalmente no se le podría impedir so pretexto de una eventual falta de vocación para la docencia. Y una vez superado el proceso, tampoco se le podría impedir ejercer la profesión. En consecuencia, con el actual sistema de formación del profesorado el acceso a la profesión docente no puede supeditarse a la concurrencia en el aspirante de una vocación por la enseñanza, ni a su correspondencia con un perfil ideal de docente previamente definido. Como veremos, en otros sistemas educativos internacionalmente reconocidos, en cambio, la vocación es una condición esencial, que se demuestra de una parte teniendo en cuenta el alto nivel académico que se exige a los aspirantes antes de acceder siquiera a la formación para la docencia como se verifica por otra parte de forma indirecta, ya sea en el momento de acceder a dicha formación valorando otras actividades previas como el voluntariado, o bien incluso antes de dicho momento, detectando a esos mejores aspirantes

---

<sup>57</sup> El diccionario de la R. A. E. define "vocación" como "*inclinación a cualquier estado, profesión o carrera*" y, en sentido contrario, "errar la vocación" como "*dedicarse a algo para lo cual no tiene disposición, o mostrar tenerla para otra cosa en que no se ejercita*".

potenciales en las últimas etapas del proceso educativo, a lo cual contribuirá sin duda la implantación progresiva de las técnicas de aprendizaje colaborativo en los sistemas.

En todo caso, la formación para el acceso a la profesión docente es una condición indispensable para la posterior postulación del sujeto al objeto de ser seleccionado eventualmente como funcionario docente, y una etapa previa clave para todo el proceso.

## **2.- Antecedentes históricos de la formación del Profesorado de Educación Secundaria y Bachillerato en España.**

### **a) Planteamiento.**

Dos son, fundamentalmente, los antecedentes o intentos de proporcionar al profesorado de enseñanza secundaria en España una formación especializada. El primero, la Escuela Normal de Filosofía, creada en el año 1850 como un “... *verdadero centro de formación de profesores de enseñanza secundaria*” según De Puelles Benítez<sup>58</sup>. El segundo, el sistema de formación propuesto y desarrollado por la Institución Libre de Enseñanza a través del Instituto Escuela, creado en el año 1918.

---

<sup>58</sup> De Puelles Benítez, Manuel (2011) “De la cátedra de bachillerato al profesorado de educación secundaria”. *CEE Participación Educativa*, número extraordinario.



Hasta entonces y en los restantes periodos de la historia de nuestro sistema educativo la formación de los profesores de bachillerato o enseñanza secundaria ha sido casi siempre universitaria, y orientada a la adquisición de los conocimientos de la disciplina a impartir, sin más.

Viñao Frago, no obstante lo anterior, distingue hasta seis modelos de formación inicial del profesorado de educación secundaria en la historia de nuestro sistema educativo desde los años 30 y 40 del siglo XIX hasta nuestros días<sup>59</sup>. Y digo no obstante lo anterior porque a los dos citados añade los dos más recientes, debido a lo cual no los analizaré en este apartado (el C. A. P, y el sistema de Máster desarrollado desde el año 2007), y otros dos, de los cuales uno no es propiamente tal (el “modelo inicial”, que conforme indica es más bien un proceso *“Caracterizado por la diversidad de formaciones y la provisionalidad ...”*), y el otro es en realidad el general indicado en el párrafo anterior (*“... el basado en la formación disciplinar de cada profesor en la facultad universitaria correspondiente y la selección posterior mediante oposiciones para acceder a la docencia”*).

En cuanto a la formación del profesorado de educación secundaria en la primera etapa histórica, la formación de los docentes en España ha sido y es todavía, en buena medida, una de las grandes carencias del sistema educativo.

---

59 Viñao Frago, Antonio, 2013 “Modelos de formación inicial del profesorado de educación secundaria en España (siglos XIX-XXI)”. *Revista de Educación*, (269)

Podría decirse incluso que hasta el siglo XIX no puede hablarse propiamente de formación de los docentes en España, puesto que fue en torno al año 1830 cuando se fundaron las primeras Escuelas Normales de Maestros, tomadas de los modelos existentes en Francia e Inglaterra y referencia para las futuras Escuelas Normales de Filosofía.

El profesorado para la nueva etapa educativa de secundaria, iniciada en el año 1835 con la creación del primer Instituto de Segunda Enseñanza en Palma de Mallorca, se fue seleccionando de entre los docentes previamente en ejercicio quienes a su vez tenían muy distintas titulaciones y experiencia, adquirida en centros como las cátedras municipales de latinidad y gramática, los colegios de Humanidades o las facultades de Artes, algunos de los cuales fueron convertidos en institutos<sup>60</sup>.

Anteriormente, la formación para la docencia tenía un carácter gremial, es decir que había consistido fundamentalmente en un aprendizaje por imitación mediante la relación entre el aspirante, “... *pasante, leccionista o ayudante* ...” y el maestro ya consagrado<sup>61</sup>.

---

60 Viñao Frago, Antonio (“*Modelos ...*”).

61 Escolano Benito, Agustín, 1982 “Las Escuelas Normales, siglo y medio de perspectiva histórica”. *Revista de Educación*, (269) (Citado por Losada, Dolores, 1986 “*La formación de los maestros*”, ADAXE, ISSN 0213-4705, n. 2, recuperado el 15/11/2014 de [https://dspace.usc.es/bitstream/10347/290/1/pg\\_046-061\\_adaxe2.pdf](https://dspace.usc.es/bitstream/10347/290/1/pg_046-061_adaxe2.pdf)).

En un momento posterior, previo a la aparición de las Escuelas Normales, algunas instituciones ya existentes fueron introduciendo intentos de sistematizar la formación de los docentes, maestros entonces integrados en Hermandades como la de San Casiano. Surgieron así el Colegio Académico del Noble Arte de las Primeras Letras (1780), la Academia de Primera Ocupación (1791), la Junta de Exámenes (1804) y el Real Instituto Militar Pestalozziano, entre otros. Obviamente, ninguna de estas instituciones se dedicaba a la formación de los docentes para la educación secundaria, puesto que la misma no se había comenzado a implantar en España aún.

Al estudiar la formación docente en la educación secundaria, De Puelles Benítez pone de manifiesto como “... *su ligazón durante varios siglos con la universidad explica varias cosas*”<sup>62</sup>.

De Puelles Benítez describe los inicios de la educación secundaria tras la revolución francesa indicando que su conexión con la primera enseñanza y con la enseñanza universitaria sería muy problemática. El sistema educativo surgido de aquella (“... una concepción liberal - no democrática -”) y posteriormente implantado por Napoleón suponía en la práctica universalizar la educación primaria (con el consiguiente avance para las clases populares, hasta entonces privadas casi totalmente de formación) pero, al mismo tiempo,

---

<sup>62</sup> De Puelles Benítez, Manuel. “*De la cátedra de bachillerato ...*”.

careciendo aquella de conexión con el resto del sistema, reservar la enseñanza secundaria a las clases superiores, y muy especialmente a la floreciente burguesía o clase media.

Una lógica consecuencia de dicha separación estanca entre ambas etapas educativas fue, desde sus comienzos, un distinto estatus de los docentes de una y otra (maestros de primaria y catedráticos de secundaria), que han seguido distanciándose de manera casi irreconciliable a lo largo de la historia<sup>63</sup>.

#### **b) La Escuela Normal de Filosofía.**

La idea de establecer una institución específica para la formación de los docentes de la educación secundaria, entonces segunda enseñanza, surgió a consecuencia de la falta de preparación de los, por otra parte, escasos aspirantes en las oposiciones a las cátedras de los institutos. La institución se inspiró en la Escuela Normal francesa y en las escuelas de ingenieros surgidas en la misma época en España, y presentaba como rasgos más característicos la adaptación del número de alumnos, seleccionados previamente, a las

---

<sup>63</sup> No sería posible estudiar seriamente el régimen jurídico de los docentes de una y otra etapa educativa sin tener en cuenta la conflictividad generada por su distinto régimen retributivo o por la posibilidad de que los maestros de primaria pudieran ser designados directores de centros de secundaria. Ni se puede desconocer, en un contexto educativo, el vernáculo reproche de falta de preparación pedagógica, sistemáticamente imputada por los maestros a los profesores más vinculados al mundo universitario.

necesidades del sistema, lo cual les aseguraba el acceso posterior al cuerpo de catedráticos, y el fomento entre los mismos de un “espíritu de cuerpo” similar al castrense y al de otros cuerpos de funcionarios surgidos en la misma época (Carabineros de la Real Hacienda, 1834; Abogados del Estado, 1849, Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios, 1858; Empleados de Correos y Telégrafos, 1889).

Aunque la idea de crear un centro donde formar al profesorado de segunda enseñanza surgió en el año 1836, tardaría varios años en llegar a tomar fuerza y vigor. La demora se debió en parte a la falta de un criterio claro sobre el tipo de centro a crear y, también, a una falta de voluntad política para impulsar la iniciativa<sup>64</sup>. Esta falta de voluntad política la pone de manifiesto De Puelles Benítez, citado por Yanes Cabrera, recordando entre otros hitos de la dificultosa implantación de la etapa educativa unas atinadas afirmaciones recogidas en el Boletín Oficial de Instrucción Pública del día 31 de mayo de 1841:

*«Lo que interesa a una nación que desea hacer adelantamientos en las letras y las ciencias no es poseer muchas universidades, sino las necesarias al estado de su población [...], lo que importa además a un país donde se procura levantar una generación, abatida por la mano de hierro de las desgracias y del más crudo despotismo, es atender con preferencia a que la generalidad del pueblo reciba la*

---

<sup>64</sup> Yanes Cabrera, Cristina. “Análisis histórico sobre la creación y desaparición del primer centro español para la formación del profesorado de educación secundaria”. Revista de Educación (2006).

*instrucción más necesaria y acomodada a las artes y a la industria; la instrucción que sin aspirar a hacer de todos los hombres unos grandes humanistas, ni filósofos, ni teólogos, ni médicos, ni abogados, se dirige a formar buenos padres de familia, hábiles artesanos, entendidos comerciantes, y a extender en suma por todas las clases de la sociedad la cultura digna de pueblos civilizados»*

Es decir, la necesidad de una instrucción técnica o formación profesional que fracasó, en palabras del mismo De Puelles Benítez “... *en parte porque este diseño pugnaba con el de las escuelas de instrucción primaria de nivel superior y porque en realidad predominó el carácter propedéutico de la segunda enseñanza; en parte también por falta de medios y, como siempre, porque faltó el necesario impulso político*”<sup>65</sup>.

Puesto que las distintas etapas seguidas respecto de la puesta en marcha de la Escuela Normal de Filosofía ya fueron descritas en el capítulo II de este trabajo al describir los antecedentes históricos del régimen jurídico del profesorado en España (el “Plan Duque de Rivas” de 1836, el proyecto de arreglo de la enseñanza intermedia de 1844, el “Plan Pidal” de 1845 y los planes de Estudios de 8 de julio de 1847 y 28 de agosto de 1850), destacaré ahora solamente las características fundamentales de la institución en sí, cuya trayectoria fue efímera, desapareciendo en 1852.

---

<sup>65</sup> De Puelles Benítez, Manuel. “*Grandezza y miseria de los liberales españoles ante la Educación Secundaria*”. Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria (17) Recuperado el 15/11/2014 de <http://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/10709/11109>).

La denominación Escuela Normal de Filosofía se tomó de una parte de sus homónimas europeas –Escolano Benito<sup>66</sup> nos cuenta que el vocablo *Normalschule* habría sido empleado por primera vez por el austriaco Messmer, y que la primera Escuela Normal francesa habría sido creada en el año 1794- y, de otra, por referencia y similitud con las Facultades de Filosofía, entonces consideradas menores y preparatorias de otros estudios superiores.

Para desarrollar los detallados estudios integrados en la Escuela, los alumnos debían acceder previamente a través de una oposición reservada a quienes hubieran obtenido el título de Bachiller en Filosofía, acreditaran unas altas calificaciones en sus estudios y fueran propuestos a tal fin. Los ejercicios de la oposición tenían un alto grado de exigencia y superarlos solamente estaba al alcance de unos pocos privilegiados.

Los alumnos percibirían a partir de entonces una pensión, serían clasificados en función de sus resultados y adquirirían el compromiso, una vez superados los estudios en la Escuela, de dedicarse a la docencia durante al menos diez años en los destinos sucesivos que pudieran corresponderles. Los estudios tenían una duración de cuatro años a lo largo de los cuales los alumnos debían matricularse de todas las asignaturas de su especialidad o

---

<sup>66</sup> Escolano Benito, Agustín (1982). “*Las escuelas normales, ...*”.

licenciatura, instruyéndose en las mismas en la Escuela, donde recibían una formación más pedagógica, y en la Universidad. A partir del tercer año, la orientación didáctica de los estudios era más acentuada, cursándose “Pedagogía y métodos de enseñanza” y “Ejercicios de pedagogía”. En esta última asignatura los alumnos debían simular clases en presencia de otros alumnos y del profesorado de la Escuela. La exigencia de asistencia y disciplina era rigurosa, y al finalizar cada curso era preciso superar los exámenes correspondientes. Todo lo cual hubiera permitido disponer de un principio de cuerpo de profesorado con un alto nivel de eficiencia y preparación en apenas una década (siete promociones de 10 alumnos, como mínimo, cada una).

La desaparición de la Escuela, decretada en el año 1852, pudo deberse a diversos motivos, pero sin duda es un ejemplo entre muchos de la falta de paciencia del legislador educativo, que busca inconscientemente efectos inmediatos de sus reformas cuando los cambios y sus consecuencias en el sector solamente son posibles a largo plazo.

### **c) Los Institutos - Escuela.**

Viñao Frago considera a los institutos – escuela el cuarto de los modelos de formación del profesorado en España entre el año 1835 y nuestros días, señalando que coexistió con el tercero y predominante en todo este



tiempo, es decir el de la adquisición de la formación universitaria correspondiente seguida del acceso a la función pública docente mediante oposición (modelo que, en mi opinión, no es tal, sino total ausencia de modelo alguno, entre otros motivos porque para acceder a la profesión docente no era preciso superar oposición alguna y, en consecuencia, cualquier licenciado universitario podría, sin más, desarrollar la docencia, por ejemplo, en el sector privado).

Dentro de este modelo, distingue dos periodos: los institutos – escuela “propriadamente dichos”, cuya actividad se desarrolló entre los años 1918 y 1936, y las que él mismo denomina sus “devaluadas imitaciones en el franquismo”, entre los años 1952 y 1969.

El primer Instituto Escuela fue creado mediante Real Decreto de fecha 10 de mayo de 1918, siendo Ministro de Instrucción Pública Santiago Alba Bonifaz –de quien diría el escritor Teófilo Ortega en su obra “La política y un político” que “*Ningún profesor español de aquellos años ha olvidado la gestión de Alba, que dio lugar a la única condecoración que posee*”<sup>67</sup>.

No obstante, el germen del Instituto Escuela se encuentra varios años

---

<sup>67</sup> Ortega, Teófilo. (1931). “*La política y un político*”. Madrid: Compañía Ibero Americana de Publicaciones. – Copia digital. Valladolid: Junta de Castilla y León. Consejería de Cultura y Turismo (2009 – 2010).

antes, en el proyecto reformista de Giner de los Ríos y de la Institución Libre de Enseñanza fundada en 1876, y en el convencimiento de sus partidarios acerca de la imposibilidad de llevar a cabo una verdadera reforma de la segunda enseñanza hasta tanto no existieran previamente profesores debidamente formados e identificados con el proyecto, nos dice Viñao Frago<sup>68</sup>, quien cita a Cossío, Manuel B. haciendo referencia a sus ideas sobre la reforma de la segunda enseñanza y al “Informe presentado al Consejo de Instrucción Pública por la Institución Libre de Enseñanza” en 1919.

Efectivamente, la Institución Libre de Enseñanza, creada mediante Real Decreto de 16 de agosto de 1876 como un centro libre de enseñanza secundaria, resulta esencial para entender el proyecto de los institutos escuela. Ramírez Aísa<sup>69</sup> describe muy detalladamente el vínculo entre la Institución y el proyecto:

*“La Institución Libre de Enseñanza se constituyó en el soporte ideológico y empírico que ayudó a articular y definir el proyecto de crear un Instituto – Escuela de segunda enseñanza. Los planteamientos, la orientación y los métodos pedagógicos procederán de la Institución. Los hombres que están en su origen son institucionistas. El lazo de unión es tan íntimo que el historiador Tuñón de Lara*

---

<sup>68</sup> Viñao Frago, Antonio ("Modelos ...").

<sup>69</sup> Ramírez Aísa, Elías. “La formación inicial del profesorado en el Instituto-Escuela: 1918-1936”. Revista Espacio, Tiempo y Forma, Ed. UNED(1994).

*considera el Instituto – Escuela y demás instituciones dependientes de la Junta para Ampliación de Estudios como la tercera y última fase de la intención reformista de la Institución Libre de Enseñanza*”. Aunque matiza: “*Pero el que hubiera proximidad en la filosofía que orientaba la acción de ambos centros no significaba que fueron idénticos. Así, y como se verá más adelante, en el Instituto – Escuela se siguieron los programas oficiales, catedráticos de instituto constituyeron su plantilla, se juzgaba la labor y rendimiento de los alumnos en el propio centro y se atendía a la formación del futuro profesorado*”. Añadiendo: “*Pero estas líneas de fuerza o causas profundas que están en el origen del Instituto – Escuela necesitaron resortes inmediatos que los hicieran realidad*”. Y concluyendo para citar entre dichos resortes el ambiente intelectual de la época “*... impulsado por una generación que es y aspira a crear una élite capaz de remover los obstáculos que impiden modernizar a España*”; mencionando dentro de esa generación a Ortega y Gasset, Azaña, Fernando de los Ríos, Madariaga, Zulueta, Américo Castro, por supuesto al Ministro Santiago Alba y destacando “*... la energía y el aliento permanente del que se considera padre y alma del Instituto – Escuela: D. José Castillejo Duarte ... según todos los indicios redactor del Real Decreto de creación del Instituto Escuela e impulsor del mismo desde su puesto de Secretario de la Junta para Ampliación de Estudios*”.

El artículo primero del Real Decreto de 10 de mayo de 1918 disponía lo siguiente: “*Con elementos del profesorado y bajo la dirección e inspección de la Junta para*

*Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, se organizará en Madrid, con el carácter de ensayo pedagógico, un Instituto-Escuela de Segunda enseñanza, con residencias anejas para todos o una parte de los alumnos, en el que se aplicarán nuevos métodos de educación y planes de estudios.*

*Se ensayarán al mismo tiempo sistemas prácticos para la formación del personal docente, adaptables a nuestro país ... “.*

El centro tenía por objeto principal facilitar la preparación de un número de aspirantes a la docencia en la enseñanza secundaria mediante la práctica y la participación en las funciones educativas, a través de la realización de prácticas de enseñanza durante dos años, bajo la dirección del catedrático correspondiente, del estudio de dos lenguas a escoger entre el alemán, el francés y el inglés, mediante clases a cargo de profesores nativos, de la participación en trabajos de laboratorio en alguno de los organismos de la Junta para Ampliación de Estudios, de la adquisición de conocimientos pedagógicos y filosóficos en las aulas de la Universidad Central, de la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio y del mismo Instituto, y, algunos, mediante estancias en el extranjero merced a becas concedidas por la Junta a los mejores aspirantes<sup>70</sup>.

Un aspecto verdaderamente innovador del proyecto fue su

---

<sup>70</sup> Viñao Frago, Antonio ("Modelos ...").

independencia de la administración educativa puesto que si bien el Instituto Escuela estaba obligado a rendir cuenta de su actividad a través de memorias e informes, los mismos no se rendían directamente al Ministerio sino a la Junta de Ampliación de Estudios, dependiente a su vez de éste pero en términos similares. Es decir, que se consiguió preservar una cierta independencia respecto de la administración educativa.

De cualquier modo, determinar cuáles hubieran sido las consecuencias sobre el sistema educativo del funcionamiento de los institutos – escuela y, en general, del proyecto republicano de formación docente a largo plazo no es posible, toda vez que fueron bruscamente interrumpidos al comenzar la guerra civil<sup>71</sup>.

En el capítulo citado, Viñao Frago extrae cuatro reflexiones sobre experiencia de formación docente republicana: la importancia de implicar al profesorado presente y futuro en cualquier cambio o reforma del sistema educativo, partiendo respecto del primero de una minoría activa y en cuanto al segundo de un sistema de formación al servicio de dicho cambio o reforma; la viabilidad de atravesar periodos transitorios de coexistencia de sistemas

---

<sup>71</sup> Viñao Frago, Antonio. “*La formación del profesorado en la Segunda República: una revisión/reflexión desde el presente*”. En: De Puelles, M. (coord.), Viñao, Antonio, Moreno, Antonio, Morgenstern, Sara, Escudero, Juan Manuel, Fernández, Mariano, Esteve, José Manuel, Pérez, Angel I., Darder, Pere y Egido, Inmaculada “*Profesión y vocación docente: presente y futuro*”. Madrid: Biblioteca Nueva Escuela Julián Besteiro (2009).

distintos de formación, las significativas diferencias entre los modelos de formación inicial del profesorado de las enseñanzas primaria y secundaria, el primero “de choque” seguido de una formación en las Escuelas Normales, y el segundo más progresivo y gradual; y la cuarta el paso en el modelo de formación permanente de un impulso inicial “bottom up” casi asambleario a un sistema oficialista protagonizado por los inspectores de enseñanza primaria dirigidos desde el Ministerio de Fernando de los Ríos.

Reflexiones de las cuales, a su vez, infiere tres dificultades que se oponen en el momento presente a una eventual reforma de la formación y selección del profesorado orientada a unir una y otra “... *estableciendo un <númerus clausus>, con una prueba previa, en los dos grados de Magisterio y en el máster de Formación del Profesorado de Educación Secundaria, acorde con las necesidades futuras de profesores y con las exigencias de una buena formación teórico – práctica, suprimiendo a la vez el sistema de oposiciones ...*” (dificultades seguramente mayores aún hoy en día, cinco años después y en un contexto de recortes presupuestarios): la importancia del sector privado, la resistencia que opondrían los profesionales ya graduados y funcionarios interinos, los sindicatos e incluso la comunidad universitaria afectada directamente, y las complejidades burocráticas del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

**d) Los Institutos de Ciencias de la Educación y el Certificado de**

## **Aptitud Pedagógica.**

Las reformas educativas introducidas durante los años anteriores al advenimiento de la Segunda República y, en especial, las desarrolladas durante la misma respecto de la educación secundaria fueron traumáticamente amputadas de nuestro sistema educativo a consecuencia de la Guerra Civil. *“Los vencedores de la contienda bélica padecida en el país entre 1936 y 1939 se obsesionarán desde el primer momento en desmontar la reforma republicana y reconstruir de inmediato en aparato legislativo y administrativo sustitutorio. El nivel del sistema escolar que desde el principio más preocupa al nuevo régimen es el secundario; de ahí que ya en pleno conflicto bélico acometan esa reforma mediante la ley de bases de 20 de septiembre de 1938.”*<sup>72</sup>.

A lo largo de todo el periodo de la dictadura, la profesión docente estuvo sujeta sobre todo a condiciones negativas para su ejercicio, fundamentalmente la de no haber sido inhabilitados para la docencia a consecuencia de los expedientes instruidos a los docentes fieles a la República, una vez finalizada la contienda.

Desde un primer momento, la influencia de la Iglesia en materia de enseñanza fue absoluta: *“... religión y política se fusionan de forma monolítica en el*

---

<sup>72</sup> Vega Gil, Leoncio. *“Aproximación a la enseñanza secundaria ...”*.

*escenario educativo, lo que significaba asignar a la Iglesia el problema escolar*". La educación del franquismo, fundada en tres principios básicos de antienciclopedia, antiliberalismo y antirousseauismo, buscaba dar a los futuros españoles una formación "clásica, española y cristiana" mediante unos principios básicos de los cuales tal vez merecería la pena rescatar, si acaso, la separación absoluta de las funciones docente y examinadora recogida en el título preliminar de la ley de bases de 1938<sup>73</sup>.

Tras la ley de 1938 se aprobaron también la de Ordenación de la Universidad de 29 de julio de 1943, la de Enseñanza Primaria de 17 de julio de 1945, y la ley de Bases de Enseñanza Media y Profesional de 16 de julio de 1949.

Esta última disposición, publicada en el B.O.E. N° 198 de 17 de julio del mismo año, dedicaba al profesorado de los centros sus bases XI y XII. En la primera, para indicar que el mismo debería ser, en las disciplinas de ciencias y letras, licenciados de las facultades respectivas, y en las disciplinas técnicas y Escuelas o Centros de Enseñanzas Especiales titulados especiales; el de religión, propuesto por la Iglesia y nombrado por el Ministerio; y los de Educación Física y Política Nacional a propuesta del Frente de Juventudes y la Sección Femenina. Para los de prácticas profesionales y enseñanzas de

---

<sup>73</sup> Vega Gil, Leoncio. *"Aproximación a la enseñanza secundaria ..."*.



idiomas, en cambio, se exigían titulados o expertos designados por el patronato correspondiente.

La base XII especificaba que la selección de los profesores oficiales se haría mediante concurso u oposición, remitiendo a un ulterior desarrollo reglamentario la determinación de sus condiciones. Los concursos se resolverían por el Ministerio a propuesta razonada del patronato correspondiente, dando lugar a nombramientos quinquenales renovables por una sola vez. En cambio, en los nombramientos por oposición los designados adquirirían la condición de funcionarios públicos con carácter permanente. Los Profesores no oficiales de los Centros privados serían nombrados por los centros respectivos siempre y cuando reunieran las condiciones legalmente establecidas para el Profesorado de los Centros del Estado.

El desarrollo reglamentario de la ley se produjo mediante los decretos de 24 de marzo de 1950 (en cuanto al profesorado de religión) y 26 de mayo del mismo año (B.O.E. 165, de 14 de junio) por el que se dan normas para la selección del Profesorado en los Centros de Enseñanza Media y Profesional. Este último, tras especificar detalladamente las titulaciones precisas al establecer la plantilla mínima de los Centros, concediendo no obstante un amplio margen de libertad -que no discrecionalidad- al Patronato Nacional para designar personas con titulaciones distintas siempre que se consideren

aptos, no recoge disposición alguna acerca de la forma en que deba llevarse a cabo la selección. Limitándose a indicar que los patronatos deberían seleccionar al candidato “más adecuado” sin que las titulaciones expresadas deban entenderse como un orden de preferencia, y que los aspirantes podrían aportar, además de la acreditación de la titulación exigidas, cuantos méritos considerasen oportunos, justificándolos documentalmente mediante la correspondiente hoja de servicios autorizada por el organismo o Centro donde se hubieran prestado.

En el archivo virtual histórico del B.O.E. podemos rastrear como ejemplo el procedimiento seguido para llevar a cabo un nombramiento: el día 27 de febrero de 1953 (B.O.E. N° 58) se anunciaba concurso para seleccionar la plaza de Profesor titular del Ciclo de Lenguas en el Centro de Enseñanza Media y Profesional de Hellín. La convocatoria había sido publicada previamente en el B.O.P de Albacete N° 16, del día 6 de febrero de 1953 mediante anuncio remitido por el Patronato Provincial de Enseñanza Media y Profesional de Albacete, entonces dependiente de la Diputación Provincial. En dicho anuncio se identificaba el Centro de Hellín como de Modalidad Agrícola y Ganadera, especificando con todo detalle las bases del concurso convocado al amparo de los decretos del año 1950 y del apartado 2º de una Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1952 (B.O.E. N° 9, de 9 de enero de 1953) en la cual, aceptada la renuncia del anterior titular de la plaza, se ordenaba al

Patronato Provincial convocar la misma conforme al procedimiento establecido.

Las meritadas bases del concurso publicadas en el boletín oficial provincial no eran en realidad una vez más sino condiciones para la participación en el mismo: nacionalidad, edad, titulación, carencia de antecedentes e impedimentos, así como indicaciones de las múltiples certificaciones entonces exigidas (médica, académica, declaración jurada de no haber sido objeto de sanción administrativa alguna, adhesión al Glorioso Movimiento Nacional, prestación del servicio social (las mujeres), autorización del ordinario del lugar (los clérigos), etc. ...). Ni una especificación, en cambio, acerca de los méritos a ponderar por el Patronato, ni criterio alguno para su valoración objetiva. Al igual que en el Decreto de 26 de mayo de 1950, la libertad del patronato para considerar más adecuado a un aspirante u otro es, aparentemente, total.

Como se ha visto, tanto el desarrollo reglamentario de las disposiciones legales en materia de selección del profesorado resultaba en realidad bastante escaso y, en consecuencia, podemos afirmar que tanto los patronatos como el Patronato nacional tenían un margen de libertad de selección casi absoluto. Sin embargo, ciertos detalles no casuales posibilitaron más adelante la sumisión de estas decisiones al concepto de la discrecionalidad técnica, entendida

precisamente no como libertad sino como sujeción a criterios objetivos en dicha decisión.

En primer lugar, la base XII de la Ley de 1949 exigía para el nombramiento una previa propuesta *razonada* del patronato correspondiente. Este término, discutiblemente sustituido en nuestro ordenamiento jurídico por el de la motivación, exige no solo informar de las razones de una decisión sino también aducirlas, es decir argumentar y demostrar dichas razones en apoyo de la decisión adoptada, lo cual abre a su vez la posibilidad de discutir dicha decisión, si bien la misma no estuvo prevista expresamente en nuestro ordenamiento jurídico hasta la entrada en vigor de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956, y ello con considerables limitaciones.

En segundo lugar, la propuesta del Patronato Provincial correspondiente debía ser asumida por el Patronato Nacional, y esta a su vez por el Ministerio. Este doble filtro dificultaba la designación arbitraria de aspirantes locales afines al patronato respectivo, al menos sobre el papel.

Pero fue en el año 1953, durante el mandato del Ministro Ruiz Jiménez, cuando se aprobó la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero, introduciendo en la trasnochada enseñanza del régimen los primeros aires de modernidad, expandidos en otras leyes como la de Construcciones

Escolares de 22 de diciembre de 1953 y la de Enseñanzas Técnicas de 20 de julio de 1957. Ninguna de estas disposiciones supuso, sin embargo, modificaciones sustanciales en el acceso a la profesión docente y su ejercicio hasta la de 1953.

Por último, a finales de los años 60 comenzó a gestarse el cambio que dio lugar a la Ley General de Educación de 1970, obra del Ministro Villar Palasí considerada con frecuencia uno de los textos legales educativos de mayor calidad de la historia de nuestro ordenamiento jurídico.

Unos meses antes, el Consejo de Ministros aprobaba en sesión de fecha 21 de julio de 1969 aprobaba el Decreto sobre creación de los Institutos de Ciencias de la Educación. El decreto respondía a la necesidad declarada de crear en el seno de la Universidad “... *unos organismos de estudio y gestión de todos los aspectos concernientes a esa misión formativa y educativa que la Sociedad le tiene encomendada para que dentro de ellos sea abordado con métodos científicos y programas activos todo el contenido de la enseñanza como disciplina y acción educativa y social*”. Estos institutos fueron la base del sistema de formación conocido como el “C. A. P.”, curso de adaptación pedagógica que sobreviviría prácticamente hasta la reforma del sistema en el año 2006 – 2007 mediante la puesta en marcha del sistema de Máster actual.

El Decreto de 1969 estableció las bases esenciales del sistema, disponiendo la integración de la hasta entonces Escuela de Formación del Profesorado en el mismo, encomendando a los I. C. E.s la formación pedagógica de los universitarios previa a su incorporación a la enseñanza y su ulterior “perfeccionamiento y reentrenamiento” como profesorado, y disponiendo en sus artículo sexto y octavo la “necesaria coordinación de esfuerzos al más alto nivel” para una acción investigadora concertada nacional (creando a tal fin el Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación) y la anexión a los centros de otros “para las funciones de experimentación práctica pedagógica”, algunos de los cuales podrían “funcionar como centros-piloto para el contrato de métodos y rendimiento”.

Y a su vez, la Orden Ministerial de 14 de julio de 1971 procedió a clasificar en su artículo las actividades de los I. C. E.s en tres tipos: los cursos de obtención de los Certificados de Aptitud Pedagógica (C. A. P.) habilitantes para el ejercicio de la docencia en los distintos niveles educativos, los cursos de perfeccionamiento del profesorado en ejercicio y las actividades complementarias de difusión e información sobre la reforma educativa, otras innovaciones metodológicas y educativas, etc. ...; supeditadas a la autorización previa del rectorado respectivo.

Todo el sistema quedaba bajo la dirección y el control superior de la

Dirección General de Ordenación Educativa del Ministerio de Educación, autorizada para dictar cuantas instrucciones aclaratorias estimara convenientes al respecto.

Castillejo Brul<sup>74</sup> destaca que el sistema adolecía de una falta total de coordinación, tanto en cuanto a la formación de los maestros de las etapas de educación pre-escolar, hoy infantil y E.G.B., hoy primaria, encomendada aún a las antiguas Escuelas Normales, ya de Formación del Profesorado de E.G.B. respecto de los I.C.E.s como entre éstos y las facultades universitarias respectivas, en cuanto a la formación del Profesorado de Enseñanza Secundaria y Bachillerato. Por otra parte, la exigibilidad del C.A.P. se planteó de forma distinta según se tratara del acceso a los cuerpos de la función pública docente –inexcusable, con la contradictoria excepción de la enseñanza superior universitaria- o de la docencia en centros privados, en cuyo caso era solamente “valorable a juicio del contratante”<sup>75</sup>, así como susceptible de ser dispensada en algunos casos, o bien convalidada por la práctica docente previa.

Paulatinamente, el sistema fue quedando relegado de un sistema general para el acceso a la profesión docente a un requisito previo para el acceso a la función pública en la docencia, si bien en determinadas coyunturas

---

<sup>74</sup> Castillejo Brul, José Luis. “*Los I. C. E.s y la formación del profesorado* “. Revista de Educación (1982).

<sup>75</sup> Castillejo Brul, José Luis (1982). “*Los I.C E.s ...*”.

económicas se incrementara el número de matriculados a fin de mejorar sus posibilidades de acceder a la docencia, pública o privada, como un medio de vida o recurso laboral alternativo.

Duramente criticado, denostado incluso, su pervivencia a pesar de las distintas reformas del sistema educativo fue asombrando a propios y extraños desde la aprobación de la primera Ley Orgánica educativa de la nueva etapa constitucional, especialmente tras la creación de la Educación Secundaria Obligatoria<sup>76</sup>.

Sin embargo, el sistema fue superviviendo con algunas mínimas modificaciones, cambiando de denominación. Así, el artículo 24 la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, se refiere al título profesional de especialización didáctica (T. P. E. D.) a obtener mediante un Curso de Especialización Pedagógica que incluyera prácticas docentes y tuviera al menos un año de duración, formación cuya regulación específica tuvo lugar mediante Real Decreto 1692/1995 de 20 de octubre (B.O.E. de 9 de noviembre) haciendo especial incidencia en el valor profesional del título en tanto habilitante para el ejercicio de la docencia. La continuidad con el sistema

---

<sup>76</sup> “*Si la creación de la Secundaria Obligatoria es la cuestión más emblemática de la Reforma, ¿cómo es posible que no se hayan creado titulaciones específicas de Profesorado de Secundaria?*” se preguntaba Juan Yanes González en un artículo de significativo título (“*La formación de profesores de educación secundaria: un espacio desolado*”, Revista de Educación, nº 317 (1998), p. 68) citado por De Puelles Benítez (“*De la Cátedra de Bachillerato ...*”).



anterior se constata teniendo en cuenta que el artículo cuarto del R. D. preveía expresamente la “homologación” del C.A.P. a sus artículos sexto y noveno.

También la L. O. 19/2002, de Calidad de la Enseñanza, introdujo otra reforma del sistema, sustituyendo el T. P. E. D. por el Título de Especialización Didáctica (T. E. D.) compuesto de un periodo académico y otro de prácticas docentes, bastando el primero para tomar parte en los procesos selectivos para el ingreso en la función pública docente, e incluso para impartir docencia en los centros privados. El Real Decreto 118/2004, de 23 de enero (B. O. E. de 4 de febrero).

Viñao Frago se preguntaba cómo había sido posible la persistencia de un sistema tan unánimemente vituperado, apuntando que incluso tras la aprobación de la Orden ministerial de 27 de diciembre de 2007, tendente a ponerle fin –casi cuarenta años después- y dar comienzo al nuevo sistema de Máster, algunas críticas fueron feroces, como sucedió con el Acuerdo adoptado por el claustro de la Universidad Complutense de Madrid.

*“Una protesta que, en síntesis, se opone a la exigencia de un postgrado para presentarse a las oposiciones para ser profesor de secundaria y, de modo especial, a que sean las facultades de Educación –es decir, el mundo de la pedagogía–, las que ocupen una posición organizativa y curricular preeminente en el mismo. Su tesis central, la que les sirve de apoyo, es que para ser profesor de educación secundaria basta con la formación llamada*

*“científica” o disciplinar que se adquiere en la facultad correspondiente. Y que en todo caso, si es necesaria una formación pedagógico-didáctica, ésta tiene que ser de carácter eminentemente práctico y llevarse a cabo, bajo la supervisión de cada facultad, en los institutos de educación secundaria mediante profesores tutores de este nivel educativo y sin intervención alguna de esos pedagogos a los que, convertidos en chivos expiatorios, se les considera culpables de todos los males y problemas de la enseñanza secundaria, y de la enseñanza en general, en las últimas décadas.”<sup>77</sup>*

Expuestos los precedentes descritos, se comprueba que la tendencia del sistema educativo español se ha decantado siempre en cuanto a la educación secundaria por sistemas sucesivos de formación docente, es decir sistemas en los cuales la obtención de unos conocimientos previos de las materias a impartir y la titulación correspondiente era una condición necesaria para el acceso posterior a una formación específica en la docencia, tendencia que persiste aún en la actualidad como veremos.

---

<sup>77</sup> Viñao Frago, Antonio ("Modelos ...").

### **3.- Las titulaciones universitarias aptas para el ejercicio de la docencia en Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en España.**

Las respectivas leyes educativas especifican las titulaciones que han de poseer los docentes de las distintas etapas. La obtención de un título universitario es pues una condición previa para el acceso a la docencia, si bien han existido algunas matizaciones a esta afirmación. Por otra parte, dentro de las titulaciones habilitantes para el ejercicio de la docencia cabe distinguir dos grandes grupos, el de las titulación específicamente docentes (fundamentalmente, las distintas modalidades de Magisterio o Maestría a efectos de la docencia en la Educación Infantil, Primaria y Especial) y el de las titulaciones no docentes cuya obtención permite, no obstante, el ejercicio de la docencia en las otras etapas (educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y enseñanzas artísticas sentido estricto).

Los artículos 94 y siguientes de la L. O. 2/2006, de Educación indican que para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y enseñanzas artísticas es preciso tener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado, de

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la ley, y sin perjuicio, en la formación profesional y las enseñanzas artísticas, de la habilitación de otras titulaciones que se puedan establecer a efectos de docencia para determinados módulos, o de la incorporación a los mismos como profesores especialistas, atendiendo a su cualificación y a las necesidades del sistema educativo, de profesionales no necesariamente titulados que desarrollen su actividad en el ámbito laboral, incluso extranjeros en el ámbito de las enseñanzas artísticas superiores.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la misma Ley, los parámetros fundamentales de la formación inicial del profesorado se definen del siguiente modo:

- “1. La formación inicial del profesorado se ajustará a las necesidades de titulación y de cualificación requeridas por la ordenación general del sistema educativo. Su contenido garantizará la capacitación adecuada para afrontar los retos del sistema educativo y adaptar las enseñanzas a las nuevas necesidades formativas.*
- 2. Para ejercer la docencia en las diferentes enseñanzas reguladas en la presente Ley, será necesario estar en posesión de las titulaciones académicas correspondientes y tener la formación pedagógica y didáctica que el Gobierno establezca para cada enseñanza.*
- 3. Corresponde a las Administraciones educativas establecer los convenios oportunos con las universidades para la organización de la formación pedagógica y didáctica a la que se refiere el apartado anterior.*
- 4. La formación inicial del profesorado de las diferentes enseñanzas reguladas en la*

*presente Ley se adaptará al sistema de grados y postgrados del espacio europeo de educación superior según lo que establezca la correspondiente normativa básica.“.*

La formación pedagógica precisa para la docencia en la educación secundaria se fijó mediante la Orden ECI/3858/2007, dictada en desarrollo de la D. A. Novena del R.D. 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (*“El Ministerio de Educación y Ciencia precisará los contenidos del anexo I del presente real decreto, a los que habrán de ajustarse las solicitudes para la obtención de la verificación de los planes de estudios en los casos a que se refieren los artículos 12.9 y 15.4 de este real decreto, previo informe del Consejo de Universidades y oídos, en su caso, los colegios y asociaciones profesionales concernidos ”*).

Dicha Orden vino a establecer en nuestro sistema educativo los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas, es decir que fijó el régimen legal de lo que desde entonces se conoce como el “Máster de Secundaria”, sistema que vino a sustituir al ya más que trasnochado Curso de Adaptación Pedagógica o C. A. P., o al menos esa era la intención declarada si bien en la práctica sus detractores señalan que solamente se diferencia de éste último en su coste desproporcionado y en su excesiva duración.

Conforme a su redacción inicial, y a las especificaciones contenidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 (B. O. E. de 21 de diciembre de 2007), la Orden fija las condiciones de las denominaciones de las titulaciones y muy especialmente, las competencias que los estudiantes deben adquirir mediante las mismas (apartado tercero).

Esta descripción de las competencias a adquirir representa en nuestro ordenamiento jurídico una referencia legal fundamental del concepto de docente ideal para la educación secundaria, conforme desarrollaremos en el capítulo VI de esta tesis, toda vez que el legislador exige que los futuros docentes sean capaces de lo siguiente<sup>(1)</sup> conocer a la perfección las materias correspondientes a su especialidad y la trasposición didáctica de las mismas – incluyendo el conocimiento de las respectivas profesiones en la formación profesional-, (2) planificar, desarrollar y evaluar los procesos educativos de sus enseñanzas en función de las características de sus alumnos, a título individual y en colaboración con otros docentes, (3) conseguir información adicional en los distintos soportes actuales, procesarla y transmitirla dentro del proceso de enseñanza de su especialización, (4) participar en la planificación educativa de su centro docente desarrollando y aplicando metodologías didácticas, (5) desarrollar un entorno para el aprendizaje de sus alumnos susceptible de prepararles para la vida en sociedad, (6) ser un estímulo para sus estudiantes,

promoviendo sus capacidades, (7) conocer y dominar la problemática del aula, especialmente en lo concerniente a la disciplina y a la resolución de conflictos, fomentando el aprendizaje y la convivencia, (8) diseñar y realizar actividades formales y no formales que contribuyan a hacer del centro un lugar de participación y cultura en el entorno donde esté ubicado; desarrollar las funciones de tutoría y de orientación de los estudiantes de manera colaborativa y coordinada; participar en la evaluación, investigación y la innovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, (9) conocer la normativa y organización institucional del sistema educativo y modelos de mejora de la calidad con aplicación a los centros de enseñanza, (10) conocer y analizar las características históricas de la profesión docente, su situación actual, perspectivas e interrelación con la realidad social de cada época, y (11) informar y asesorar a las familias acerca del proceso de enseñanza y aprendizaje y sobre la orientación personal, académica y profesional de sus hijos.

Todo un listado de obligaciones y deberes para cuyo adecuado cumplimiento en mi opinión no basta en modo alguno que el aspirante a docente de Enseñanza Secundaria y Bachillerato adquiriera unos conocimientos previos de la materia a impartir -por otra parte, imprescindibles- ni tampoco que supere una formación teórico práctica adicional mediante el pago de una cuantiosa matrícula. En mi opinión, retiero, el aspirante a docente debe ser, según exige la normativa, un adulto decente y honesto capaz de organizar e

investigar, de comunicarse y escuchar, de trabajar en equipo, de empatizar y de soportar la carga emocional asociada a la docencia sin perder su equilibrio mental. Habilidades y aptitudes todas ellas cuya concurrencia en la persona no se pueden detectar correctamente con el actual sistema de titulación – Master – oposición.

En todo caso, la Orden ECI/3858/2007 ha sido reformada en dos ocasiones desde su publicación, mediante otras dos Órdenes números 3424/2009 y 3498/2011, de 11 y 16 de diciembre, respectivamente.

La primera de ellas se dictó al objeto de establecer con carácter excepcional dos medidas propuestas en las reuniones del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria de los días 1 y 2 de junio de 2009, respectivamente, tendentes a la flexibilización durante el curso 2009-2010 de algunos requisitos académicos establecidos en el anexo de la Orden inicial, añadiéndose a la misma dos disposiciones transitorias del siguiente tenor:

*“Disposición transitoria primera.*

*Acreditación del dominio de lengua extranjera.*

*Con carácter transitorio, para el curso académico 2009-2010, el cumplimiento del requisito de acceso al Máster Universitario que habilite para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, de Formación Profesional y de*



*Enseñanzas de Idiomas, expresado en el apartado 4 .2 del Anexo de la Orden, relativo a la acreditación del dominio de una lengua extranjera equivalente al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, de acuerdo con la Recomendación Núm. R (98)6 del Comité de Ministros de Estados Miembros de 17 de octubre de 2000, podrá ser acreditado por el estudiante a la finalización de los citados estudios oficiales de Máster.*

*Disposición transitoria segunda.*

*Créditos presenciales.*

*Con carácter transitorio para el curso académico 2009-2010, el porcentaje de créditos presenciales a que se refiere el párrafo 2 del apartado 5 del anexo de la Orden, sobre planificación de las enseñanzas, se fija en un 65%.”.*

Probablemente las malas y experiencias y protestas derivadas de una deficiente puesta en marcha del sistema dieron lugar a este régimen transitorio, aprobado con el curso académico correspondiente ya comenzado. No era la primera vez que se daban facilidades de última hora para el acceso a la profesión docente, ni sería la última.

La segunda Orden, dictada en el año 2011, procedió a introducir algunas modificaciones en la Orden original en cuanto a la especialidad de Orientación Educativa, “ ... dada su peculiaridad y el hecho de que el profesorado de esta especialidad desempeña además otras funciones específicas de orientación, distintas de la docencia directa con el alumnado ...”; así como a adaptarla a las modificaciones resultantes del Real Decreto 861/2010, de 2 de julio , por el que se modificó el

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establecía la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. En este punto, las modificaciones introducidas fueron fundamentalmente sistemáticas, consistentes en actualizar las referencias normativas.

No quiero olvidar finalmente que nuestro sistema universitario se enfrenta a una crisis importante en estos últimos años, con incidencia en la cuestión de las titulaciones necesarias para el acceso a la profesión y a la función pública docente del profesorado de Enseñanza Secundaria y Bachillerato. La reciente polémica acerca de la reducción de la duración de los Grados Universitarios es una manifestación más de las tensiones existentes en un sistema excesivamente centrado en una feroz competencia por atraer el mayor número posible de alumnos, cuyo mayor o menor éxito repercute, sin duda, en la calidad de la docencia impartida a los alumnos atraídos.

La autonomía creciente concedida a las Universidades en relación con los planes de estudios de las distintas disciplinas puede dar lugar sin duda a que las titulaciones específicas previas a la formación docente sean cada vez menos homologables. Si a eso le añadimos que la formación impartida en los distintos Máster de Secundaria tampoco es homogénea (ni lo es la calidad de los mismos) partir de considerar idénticas, a efectos de su valoración en ulteriores procesos selectivos, dichas titulaciones es, sin duda, imprescindible con arreglo

al principio de igualdad, pero demencial desde el punto de vista de la eficacia y la asignación eficiente de recursos.

#### **4.- La formación del profesorado en la Unión Europea.**

##### **a) Introducción.**

Durante la primera década del presente siglo, “*La meta declarada de convertir a Europa en una economía competitiva basada en el conocimiento, la definición de un conjunto de objetivos precisos para los sistemas educativos europeos que deben lograrse en 2010 y el proceso de convergencia iniciado con el Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) perfilan también otros rasgos del entorno en el que se sitúa la labor docente en estos países*”<sup>78</sup>.

Obviamente, a finales del año 2008 la percepción intelectual, política y social de la crisis económica hoy denominada Gran Recesión era muy distinta de la actual. Entonces, la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers ya había confirmado una tendencia comenzada en el mes de agosto del año 2007

---

<sup>78</sup> Egido Gálvez, Inmaculada. “*La profesión docente en la Unión Europea: tipologías, modelos, políticas*”. En: De Puelles, M. (coord.), Viñao, Antonio, Moreno, Antonio, Morgenstern, Sara, Escudero, Juan Manuel, Fernández, Mariano, Esteve, José Manuel, Pérez, Angel I., Darder, Pere y Egido, Inmaculada “*Profesión y vocación docente: presente y futuro*”. Madrid: Biblioteca Nueva Escuela Julián Besteiro.

en los Estados Unidos y otros países, cuando los Bancos Centrales tuvieron que intervenir por primera vez inyectando liquidez a los sistemas bancarios. Sin embargo, en España la estrategia de incremento del gasto público para contener el desempleo no permitía anticipar del todo los recortes y restricciones que se producirían en los años posteriores. En este contexto, es lógico que las reflexiones acerca del papel del profesorado y su formación insistieran en la necesidad de mejorar sus retribuciones haciendo más atractiva la función docente, en lugar de atender a un contexto de restricciones.

Hoy, tras años de recortes en éste y otros servicios públicos esenciales, insistir en la necesidad de formar más y mejores docentes mejorando a su vez sus condiciones de trabajo podría parecer un contrasentido. Sin embargo, el papel de la educación en el desarrollo económico de cualquier nación es crucial, y sus economías externas también lo son pues una ciudadanía bien formada y preparada no solo tendrá mejor acceso al mercado laboral y capacidad de emprendimiento autónomo, sino que será más eficaz a la hora de acceder a los servicios públicos, lo cual contribuirá a optimizar dichos recursos.

Las políticas educativas de la Unión Europea han ido señalando de manera uniforme este camino en los últimos años, mediante los informes sucesivamente publicados por la Agencia Europea de la Educación y mediante

las resoluciones adoptadas por sus distintas instancias ejecutivas (Comunicaciones de la Comisión y Conclusiones del Consejo) e informativas (documentos de trabajo e informes de expertos).

La tarea de la Agencia Europea de la Educación (E. A. C. E. A. por sus siglas en inglés) se ha desarrollado fundamentalmente mediante la Red **Eurydice** ([http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php)), compuesta a su vez de 40 unidades nacionales en 36 países, coordinadas por la Agencia. El origen de la institución está en el año 1976, cuando se puso en marcha con muchos menos miembros en el contexto de la entonces Comunidad Económica Europea un programa de acción en el campo de la educación inspirado en buena medida en las palabras de Jean Monnet “*Si hubiera que volver a empezar, lo haría por la educación*”<sup>79</sup>.

La abundante documentación generada por la red desde entonces se clasifica en cuatro tipos de informes, perfectamente accesibles también a través de la correspondiente página del Ministerio de Educación (<http://www.mecd.gob.es/redie-eurydice/>).

En primer lugar, la denominada “Eurypedia”, desarrollada como una

---

<sup>79</sup> Informe “European Community Education Cooperation: the first decade”. Recuperado de <https://www.mecd.gob.es/dctm/biblioteca/recelec/10104227.pdf?documentId=0901e72b8188b547> el 21/02/2014.

enciclopedia europea de sistemas educativos nacionales a través de la cual a su vez ([http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurypedia\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurypedia_en.php)) se puede acceder a la información más detallada acerca de dichos sistemas. En segundo lugar, los informes temáticos elaborados desde el año 2007, destacando en particular en cuanto por su incidencia en la formación (y selección del profesorado) los de agosto del 2008 (Levels of autonomy and responsibilities of teachers in Europe) y diciembre de 2013 (Education and Training in Europe 2020. Responses from the EU Member States), así como el futuro informe actualmente en fase de elaboración “TALIS thematic EU analysis (teachers)”. En tercer lugar, las series de cifras clave (key data series), estadísticas desde el año 2004 entre las cuales cabe citar a efectos de esta tesis la publicada en marzo del año 2013 acerca del profesorado y la dirección de centros educativos en Europa<sup>80</sup>. Y, finalmente, los informes de “Facts & figures” (hechos y cifras), recopilaciones estadísticas anuales comentadas de aspectos relevantes de los sistemas educativos europeos, por ejemplo en materia de retribuciones y permisos del profesorado, categoría en la cual se incluye también un informe plurianual denominado TESE (thesaro multilingüístico de los sistemas educativos en Europa) cuya última edición data del año 2009<sup>81</sup>.

Por otra parte, las instancias internacionales supraeuropea en materia

---

<sup>80</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/151ES.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/151ES.pdf).

<sup>81</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/tese\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/tese_en.php).

educativa elaboran también por supuesto importantes informes de referencia que atañen al profesorado y están disponibles en las páginas web del Ministerio y de otros organismos nacionales como el INEE, el INTEF y el CNIE –primer y seguramente actual eurydice- pero fundamentalmente internacionales: la UNESCO<sup>82</sup>, la OCDE<sup>83</sup>, la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación de los Logros Educativos, independiente, con sede en Holanda y socios institucionales y honorarios en todo el mundo)<sup>84</sup>, y la OEI<sup>85</sup> en los países latinoamericanos, de forma más destacada. Los informes más conocidos y empleados de los elaborados por estas organizaciones son los sucesivos informes PISA y TALIS (ambos publicados por la OCDE, con mayor incidencia los segundos en cuanto al profesorado, por ejemplo el titulado “*Building a High-Quality Teaching Profession / Lessons around the world*”<sup>86</sup>, publicado en el año 2011), los EECL (estudios europeos de competencia lingüística), y los informes PIRLS, TIMSS, TEDS-M e ICCS (comprensión lectora, ciencias y matemáticas, civismo y ciudadanía ) elaborados por la IEA.

#### **b) Algunas resoluciones e informes en la materia.**

---

<sup>82</sup> <http://www.unesco.org/new/es/education/>.

<sup>83</sup> <http://www.oecd.org/education/>.

<sup>84</sup> <http://www.iea.nl/start.html>. Actualmente, la representación institucional española la ostenta el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. El único miembro honorario de nacionalidad española es el Profesor Alejandro Tiana Ferrer, conocido especialista nacional e internacional en el campo de la Educación, pasado responsable de diversas instituciones de la administración educativa y actual Rector de la UNED.

<sup>85</sup> <http://www.oei.es/educacion.php>.

<sup>86</sup> <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/building-a-high-quality-teaching-professionwith-coversnov-2011.pdf?documentId=0901e72b81459091>

**i)La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 3 de agosto de 2007 (COM(2007) 392 final) para la mejora de la calidad de la formación del profesorado.**

La Comisión Europea, reconociendo la importancia de los profesores como intermediarios entre el mundo y los alumnos, y consciente de la creciente complejidad y exigencia de la profesión docente, se propuso en el año 2007 evaluar la situación de la formación del profesorado para proponer después medidas a implementar por los estados con el apoyo de la Unión. Todo ello en un contexto de certeza creciente acerca de la correlación entre la calidad del profesorado y los logros de los alumnos, y entre la calidad de los recursos humanos de un territorio y sus posibilidades de desarrollo.

Dentro de la Comunicación cabe destacar la puesta de manifiesto de las nuevas demandas a la profesión docente, puesto que las mismas inciden de forma directa sobre su identidad a alcanzar mediante la formación: “... *además de impartir conocimientos básicos, cada vez se pide más a los docentes que ayuden a los jóvenes a aprender de forma plenamente autónoma mediante la adquisición de competencias clave, en lugar de memorizar información; se les pide que desarrollen planteamientos de aprendizaje más colaborativos y constructivos y se espera de ellos que, más que formadores que impartan ex cátedra, sean intermediarios y gestores en el aula* “. “Se les pide que



*aprovechen las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y respondan a la demanda de aprendizaje individualizado; y también es posible que, además, tengan que asumir tareas de toma de decisiones o de gestión resultantes del aumento de la autonomía de los centros de enseñanza.”.*

Obviamente, para que los profesores pudieran atender estas demandas era imprescindible que su formación se actualizara y orientara hacia la adquisición y desarrollo de las competencias precisas, mediante un desarrollo profesional continuo y basado en la práctica reflexiva. Apenas dos años antes, en el año 2005, la OCDE había puesto de manifiesto las deficiencias de los distintos sistemas de formación del profesorado en su informe “Teachers Matter”. Y los estudios de la propia Unión Europea señalaban como promedio la escasa importancia de la formación permanente del profesorado y el reducido apoyo a los profesores noveles en los distintos países – en el año 2002, tan solo la mitad de los países, entre ellos España, ofrecían apoyo a los profesores noveles<sup>87</sup>.

Algunos datos significativos para definir un perfil docente ideal pueden ser la proporción mayoritaria de mujeres como profesores en todas las etapas educativas, incluso en la secundaria si bien no tanto como en la enseñanza primaria; la edad de los profesores, mayoritariamente avanzada, o la

---

<sup>87</sup> Key data on Education in Europe 2005, Eurydice ISBN 92-894-9422-0, recuperado de <http://www.eurydice.org/portal/page/Portal/Eurydice/showPresentation?pubid=052EN>

retribución de los mismos y otros elementos tendentes a reforzar su motivación.

No obstante, la información esencial que proporciona este documento se recoge en su apartado 2 (marco de actuación) por las referencias a otros dos documentos y estrategias europeas importantes al respecto: el Programa de Aprendizaje Permanente 2007-2013<sup>88</sup>.

Este último grupo de expertos nacionales, junto con la propia Comisión, elaboró un Conjunto de principios Comunes Europeos para las Competencias y Cualificaciones de Profesorado (recuperado de [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/testingconf\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/testingconf_en.html)), además de sendos Informes de Actividad en los años 2003 y 2004<sup>89</sup>, y siguió desarrollando su actividad a través del grupo “Profesores y Formadores”, procedentes de 18 de los estados miembros.

Los principios comunes antes aludidos establecieron la siguiente serie de características de la docencia en Europa: una profesión de alta cualificación (docentes con amplios conocimientos de las materias impartidas y buenos conocimientos pedagógicos), de personas en aprendizaje permanente (capaces

---

<sup>88</sup> Decisión nº 1720/2006/CE) y el Programa de Trabajo “Educación y formación 2010” en el contexto de la Estrategia de Lisboa y el Grupo de Expertos creado en el año 2002.

<sup>89</sup> Recuperado de [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html#training](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#training)

de innovar y mejorar su labor a través de la innovación), una profesión móvil y basada en la colaboración. A partir de las cuales, la Comisión propuso también, como medidas a adoptar, el aprendizaje permanente (lifelong learning), las capacidades necesarias, las prácticas reflexivas y la investigación, las cualificaciones la formación del profesorado en la educación superior y la enseñanza en la sociedad.

**ii) Las Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 26 de octubre de 2007 (13930/07 EDUC 161 SOC 371), sobre la mejora de la calidad de la educación del profesorado.**

Pocos meses después, a la vista de los planteamientos referenciados en el apartado anterior y acogiendo con satisfacción la Comunicación de la Comisión al Consejo, éste procedió a reiterar, respetando las competencias de los estados miembros, la función de coordinación de la cooperación europea en el contexto del Programa de Trabajo “Educación y Formación 2010”.

A su vez, considerando la importancia de una enseñanza de calidad, del papel del profesorado y de su capacidad como esencial para el desarrollo de sistemas educativos más justos y equitativos, para lo cual es precisa la

existencia de sistemas eficaces de formación del profesorado, decidió expresamente “... *conceder prioridad al mantenimiento y mejora de la calidad de la educación del profesorado con un planteamiento que abarque toda la carrera profesional*”. Y en consecuencia, observando las dificultades existentes respecto de la formación del profesorado, convinieron esforzarse por garantizar ciertas condiciones resultantes de la misma, en particular (a) que los profesores sean titulados superiores, resultado de un adecuado equilibrio entre la investigación y la práctica docente, especializados en sus materias pero también en las pedagógicas, que tengan acceso a programas eficaces de apoyo al comienzo de su ejercicio y a una tutela adecuada, un apoyo y un estímulo permanente a lo largo de su carrera, por medios formales, informales y no formales, con inclusión de intercambios y destinos temporales en el extranjero; (b) que los profesores con funciones rectoras tengan acceso a una formación de alta calidad en gestión y dirección de centros de enseñanza; (c) coordinar coherentemente la formación inicial, el apoyo a los noveles y la formación continua dotándolas de recursos y garantías de calidad; (d) estudiar medidas destinadas a aumentar la cualificación y la experiencia práctica que se exigen para la docencia; (e) establecer relaciones más estrechas entre los centros educativos (convirtiéndolos en «comunidades de aprendizaje») y los centros de formación del profesorado, adaptando y coordinando los esfuerzos y programas de los segundos a las necesidades de los primeros; (f) incrementar el apoyo a los profesores noveles y a la formación permanente del profesorado

conforme a los parámetros que se especifican en la s mismas conclusiones; (g) facilitar el apoyo adecuado a los centros de formación del profesorado y a los profesores de profesores, para que puedan desarrollar respuestas innovadoras a las nuevas demandas en este ámbito; (h) apoyar los programas de movilidad docente para fomentar una mayor comprensión de las diferencias culturales y el conocimiento de la dimensión europea de la enseñanza, y (i) adoptar todas las medidas adecuadas para hacer de la enseñanza una opción profesional más atractiva.

**iii) Los principios europeos comunes acerca de la formación del profesorado definidos por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.**

Partiendo de un concepto del profesor como el profesional que cumple esa función en cada estado a consecuencia de ostentar una titulación específica o equivalente a tal fin conforme a la legislación y a la práctica nacional respectiva, el texto tiene su origen en la decisión adoptada al respecto en Lisboa el 26 de febrero de 2004, constatando la urgencia de establecer referencias y principios comunes en varias áreas, como las competencias y cualificaciones profesionales de los docentes.

Los principios fijados consideran que la docencia debe desarrollarse en

la Unión como una profesión bien cualificada e integrada en el contexto de la formación permanente, adaptable y fundada en el compañerismo. A tal fin, los docentes deben ser capaces de trabajar con otras personas, con el conocimiento, la tecnología y la información, así como trabajar con y en la sociedad (*“Work with others, work with knowledge, technology and information, work with and in society”*).

Para alcanzar dichos objetivos se establecen a su vez ciertas condiciones mínimas, tales como que los docentes deban para serlo obtener una titulación superior o equivalente, estar especialmente cualificados tratándose de los destinados a la enseñanza en los primeros años o incentivados para investigar sobre su propia formación; que su formación continua debe abarcar el desarrollo de actividades de aprendizaje formal y no formal, interdisciplinar y colaborativo; que deben desarrollarse programas de movilidad como una parte de los programas de aprendizaje permanente, o que los docentes deben trabajar coordinados también con otros profesionales e instituciones para desarrollar redes de innovación a nivel local y regional.

**iv) El desarrollo de programas coherentes de inducción para profesores principiantes: una guía para los legisladores -**  
*Developing coherent and system-wide induction programmes for beginning teachers: a handbook for policymakers -* (European

**Commission Staff Working Document SEC (2010) 538 final).**

Este documento de trabajo para la Comisión Europea establece los objetivos, criterios y condiciones para el desarrollo de programas coherentes de inducción (es decir, de apoyo a los docentes noveles cuando comienzan su actividad, una vez superada su formación inicial – “... *the support that is given to beginning teachers after finishing the formal programme of initial teacher education at the start of their first contract as a teacher in school*”) de docentes por todo el sistema educativo europeo, destinados a prevenir los abandonos prematuros e incrementar su competencia profesional.

Los objetivos que se persiguen son pues reducir las tasas de abandono de la profesión docente, especialmente en los primeros años en los cuales es más fácil experimentar un paso traumático de la teoría a la práctica docente en solitario (lo que denominan algunos autores “a praxis-shock”), incrementar la calidad de los docentes mediante programas formales e informales de inducción, fomentar las relaciones profesionales entre los profesores noveles, sus mentores y los ya experimentados a fin de que todos puedan aprender de todos, y obtener “feedback” para perfeccionar los procesos de formación inicial.

En cuanto al diseño de los programas de inducción, el documento de

trabajo considera que los profesores noveles necesitan tres tipos de apoyo: apoyo personal (de los mentores y de sus propios compañeros, en un ambiente seguro y con una carga de trabajo inicial más reducida), apoyo social y apoyo profesional. Y propone cuatro sistemas de apoyo comprometido a los noveles: mentores, expertos, compañeros y apoyo propio.

Teniendo en cuenta la escasa remuneración de los mentores de los profesores españoles noveles y en formación, resulta muy significativo que por el contrario de un total de seis países estudiados a modo de ejemplo en el documento tan solo uno (Estonia) no prevea remuneración alguna, dotándose fondos importantes en los cinco restantes países (Chipre, Irlanda, Holanda, Noruega y Escocia).

**v) Reforzar el desarrollo de las competencias del profesorado para obtener mejores resultados educativos - *Supporting teacher competence development for better learning outcomes* - (Informe de expertos a la Comisión Europea, julio de 2013).**

El Informe defiende la necesidad de establecer un marco de competencias docentes para obtener mejores resultados educativos. Un propósito que compartimos como exponemos con mayor detenimiento en el capítulo V de esta tesis desde la perspectiva de la selección del profesorado,



pero que tiene una gran importancia en cuanto a su formación previa.

Por eso precisamente se plantea la necesidad de ayudar a los docentes a adquirir y desarrollar competencias a lo largo de sus vidas profesionales, estableciendo propuestas legislativas para promocionar el aprendizaje profesional permanente de los docentes (*“lifelong learning”*), evaluar sus competencias con las herramientas adecuadas, abordar objetivos y resultados y proporcionar oportunidades pertinentes de aprendizaje para el desarrollo de las competencias docentes.

Entre las conclusiones del Informe de expertos, cabe destacar las siguientes: los estados Miembros deben conseguir que los docentes desplieguen las competencias necesarias para incrementar los logros de los alumnos; la adquisición de dichas competencias es un desafío que dura toda una vida; las competencias deben ser efectivas en las aulas y en los centros escolares; debe respetarse la diversidad en los estilos personales de enseñanza como una fortaleza del sistema en lugar de imponer una sola forma de educar; tener en cuenta las competencias a adquirir en las distintas etapas educativas a la hora de definir el perfil o marco de las competencias de los docentes, mejorando la eficiencia de los procesos de selección; coordinar las políticas de formación del profesorado con las relativas al diseño de los currículos y evaluación del sistema; fomentar la formación permanente del profesorado;

entender dicha formación como un conjunto de acciones formales, no formales e informales, concediendo la misma importancia a todas ellas; y constatar que ideando e implementando marcos de competencias del profesorado se puede mejorar la calidad de la educación.

- vi) **Reforzar a los formadores del profesorado para obtener mejores resultados educativos - *Supporting teacher educators for better learning outcomes* - (Informe de expertos a la Comisión Europea, octubre de 2013).**

Este informe de expertos seleccionados por la Comisión Europea aborda una cuestión tan esencial para la formación del profesorado como la forma de hacerla: quién o quienes deben proporcionar esa formación, qué deben ser capaces de hacer para mantener y aumentar la calidad del profesorado, y cómo pueden los estados miembros mejorar su preparación.

Obviamente, se trata de unas tareas de gran dificultad. Ya es complejo de por sí que el aspirante a docente realice una trasposición didáctica de sus conocimientos para transmitirlos, siendo a su vez más complejo aún que el docente de aspirantes a docentes realice la misma operación, y enormemente complejo extraer de esta última principios generalmente aplicables.

El informe reflexiona acerca de la importancia de esta profesión de formadores de docentes (entendidos como quienes posibilitan de forma activa el aprendizaje formal de los aspirantes a docentes y de los docentes) y su papel en los sistemas educativos, los desafíos a que se enfrentan los estados miembros para legislar en la materia, las cuestiones precisas para definir las competencias profesionales, el aprendizaje y desarrollo profesional de los formadores de docentes, la investigación en la materia, la importancia de las comunidades de aprendizaje y asociaciones profesionales y el papel de las instituciones.

Clasifica las competencias precisas para el desarrollo de su función en dos grupos, de primer orden (el conocimiento de las materias a impartir por los docentes formados) y de segundo orden (el conocimiento acerca de los medios por los cuales los docentes aprenden para llegar a convertirse en docentes competentes, incluyendo los aspectos pedagógicos e institucionales de sus funciones). Dentro de estos grupos, a su vez, pueden señalarse competencias más teóricas (de investigación, desarrollo del conocimiento y pensamiento crítico), otras organizativas (acerca de los papeles y las relaciones en las actividades educativas), algunas transversales (como la toma de decisiones, la iniciativa o el trabajo en equipo), etc. ... .

El informe concluye recogiendo una serie de conclusiones acerca de la condición de los formadores de docentes, formuladas en una conferencia celebrada en Bruselas en el mes de marzo del año 2012 y según las cuales la profesión, además de tener una importancia capital para cualquier sistema educativo, precisa de unas competencias profesionales y un perfil profesional bien definido, además de un desarrollo profesional basado en el conocimiento, en la comunicación y en el desarrollo de comunidades profesionales, y de un diálogo fluido con las administraciones responsables.

**5.- El sistema del Máster del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato: un sistema de formación en crisis. Hacia un nuevo sistema de selección del profesorado mediante la reforma de su formación.**

**a) La crítica del sistema.**

La implantación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior o “Plan Bolonia” ha supuesto sin duda una gran revolución y un tremendo desafío para la enseñanza universitaria española. Las titulaciones habilitantes para el ejercicio de la docencia, específicamente docentes o no, se han visto profundamente reformadas a consecuencia de la aplicación de los principios

recogidos en el proyecto.

Ya hemos visto en el primer apartado de este capítulo que la implantación del nuevo sistema fue fuertemente contestada a pesar de venir a sustituir al anterior tras casi cuatro décadas de críticas y descalificaciones.

Moreno Olmedilla ponía de manifiesto en el año 2006 la falta de coordinación existente entre las políticas de formación del profesorado y las reformas educativas, respecto de las cuales las primeras parecen estar siempre en un segundo plano (esta situación persiste hoy en día, pues meses después de aprobarse la reforma de la L. O. E. tras un polémico proceso de elaboración y aprobación de la L. O. M. C. E. el gobierno sigue sin afrontar el estatuto del personal docente ni la reforma de su sistema de selección).

*“La formación inicial del profesorado, especialmente en los países en desarrollo, tiende a ser uno de los elementos más obsoletos de los sistemas educativos contemporáneos. Más aún en lo que concierne a la formación de profesores de enseñanza secundaria, pues ésta se basa casi exclusivamente en la adquisición de conocimientos disciplinares especializados en las universidades, con muy poca, o en algunos casos incluso ninguna, capacitación en procesos de enseñanza y aprendizaje o didácticas específicas. En consecuencia, los profesores de secundaria se encuentran con la responsabilidad de tener que asumir su propia formación y desarrollo profesional una vez que están ya en servicio en los centros de secundaria.”<sup>90</sup>.*

---

<sup>90</sup> Moreno Olmedilla, Juan Manuel; “Profesorado de Secundaria y Calidad de la Educación: Un marco de opciones políticas para la formación y el desarrollo profesional docente”. Profesorado. Revista de

La necesidad de adaptar las titulaciones universitarias al nuevo Espacio Europeo de Enseñanza Superior se tradujo, en cuanto a las titulaciones docentes, en un proceso de connotaciones lampedusianas muy bien descrito por el difunto Profesor Esteve Zarazaga<sup>91</sup>.

Entre los meses de septiembre y diciembre del año 2009, la “Revista de Educación” dedicó su número 350 de forma monográfica a “La formación de profesores de Educación Secundaria”. Esta publicación, dependiente entonces de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación, había iniciado su andadura en el año 1940, prosiguiéndola con su actual denominación desde 1952, siendo entonces y ahora una referencia fundamental, “... *un testigo privilegiado de la evolución de la educación en las últimas décadas, así como un reconocido medio de difusión de los avances en la investigación y la innovación educativas, tanto desde una perspectiva nacional como internacional*” como se recoge en la presentación del número indicado.

A lo largo de sus páginas, algunos de los autores más importantes en la materia reflexionaban entonces acerca de la problemática de la formación del

---

currículum y formación del profesorado (2006).

<sup>91</sup> Esteve, José Manuel. “*Políticas de formación inicial y continua (maestros y secundaria)*”. En: De Puellas, M. (coord.), Viñao, A., Moreno, A., Morgenstern, S., Escudero, J. M., Fernández, M., Esteve, José M., Pérez, A. I., Darder, P. y Egido, I. “*Profesión y vocación docente: presente y futuro*”. Madrid: Biblioteca Nueva Escuela Julián Besteiro (2012).

profesorado desde distintos puntos de vista, presentando una perspectiva de gran utilidad acerca del estado de la cuestión transcurridos apenas dos años desde la publicación de los Reales Decretos dictados al respecto en desarrollo de la L. O. E.

**Esteve Zarazaga**<sup>92</sup>, una de las mayores autoridades en la materia cuya bibliografía al respecto ya me había señalado en su día el Dr. D. Julio Vera Vila; reflexionaba acerca de la formación del profesorado en relación con el establecimiento de un perfil indicando que “*Frente a los enfoques formativos que pretende basarse en **la inútil búsqueda del perfil del profesor ideal** y que pretenden definir lo que el profesor debe ser, lo que debe hacer y lo que debe pensar, el autor propone centrar la formación del profesorado en el análisis de lo que el profesor hace”*. Teniendo en cuenta que el momento en que se propone ponderar la concurrencia o no en la persona de las características prefijadas para definir al “profesor ideal” es distinto en el trabajo del Dr. Esteve (al final del proceso formativo, estableciendo el mismo como un proceso dedicado precisamente a convertir al aspirante en dicho ideal) y en el presente trabajo (en el momento de llevar a cabo la selección de aspirantes a la formación, primero, y a la selección después, en su caso), la tesis propuesta en este trabajo no parece incompatible con las teorías del autor.

---

<sup>92</sup> Esteve Zarazaga, José Manuel; “*La formación de profesores ...*”.

De hecho podemos incluso suscribir algunas frases rotundas del artículo declarando el propósito de combatir “... *los enfoques idealizados de la formación de profesores, que aún mantienen navegando a inútiles barcos fantasmas que confunden el puerto de llegada con el medio de transporte, y, por tanto, prometen el paraíso desde el primer día, afirmando que la profesión docente es una tarea amorosa en la que el profesor ofrece todo su amor a sus alumnos y que éstos se lo devuelven luego, acrecentado por un agradecimiento eterno*”, añadiendo que “...*el éxito como profesor se convierte en algo que es posible objetivar, enseñar y aprender, mucho más allá de los brumosos barcos fantasmas de la vocación y de los rasgos de personalidad innatos, que según las viejas leyendas eran el vehículo imprescindible para ser un buen profesor*”.

Esteve Zarazaga defiende como sus posiciones como algo consolidado y pacífico, relatando que un “... *número monográfico del Journal of Educational Research publicó a mediados del siglo XX los estudios de Fulkerson (1954) y Carlile (1954), avalados posteriormente por Ryans (1960), y después generalmente aceptados por la comunidad científica, en los que se demostraba la falta de consistencia de estos enfoques*” y concluyendo lo siguiente: “... *los barcos fantasmas de la vocación y del perfil del buen profesor, con la inevitable lista de rasgos de personalidad que prometen conducirnos al éxito en la docencia, aún siguen navegando en numerosas bibliografías de divulgación y, sobre todo, en múltiples programas de formación de profesores, que no sólo no ofrecen ninguna ayuda válida para la práctica de la enseñanza, sino que*



*además generan una imagen idealizada de la profesión docente al centrarse en una descripción tan detallada como inútil de lo que el buen profesor debe hacer, de lo que debe pensar y de lo que debe conseguir”.*

En nuestra opinión, la idea de tener en cuenta la mayor o menor correspondencia de los aspirantes a la formación y selección docente con un perfil ideal es muy diferente de la de desdeñar el establecimiento de un perfil ideal de docente como un objetivo a conseguir mediante la formación del profesorado. Como dice Esteve Zarazaga, la formación debe permitir al docente hacer lo que debe hacer, pero sin duda el docente formado lo hará igual o mejor si tiene esa si no vocación sí, al menos, predisposición a la docencia que estudiaremos en el capítulo sexto de la tesis. Justificando en el capítulo quinto a través de la doctrina de la discrecionalidad técnica entendida como la obligación de escoger, en cuanto a la formación y a la selección del profesorado, la mejor opción personal posible.

**Marcelo García**<sup>93</sup> considera que la tarea que afrontan los docentes de secundaria es cada día más desafiante y compleja, como lo es su responsabilidad en relación con el futuro de sus alumnos. Como señala el informe de la OCDE del año 2005 “*Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*” indicando que la calidad de los profesores y de su enseñanza se puede considerar el factor más importante para explicar los

---

<sup>93</sup> Marcelo García, Carlos; “*Formalidad e informalidad en el proceso de aprender a enseñar*”. Revista de Educación, número 350 (2009).

resultados de los alumnos, citando como ejemplo que las diferencias entre los resultados de los alumnos a veces son mayores dentro de la propia escuela que entre distintas escuelas.

Puesto que la calidad del profesorado influye directamente en el resultado final del proceso educativo, resulta preciso atraer, desde los sistemas educativos, a los mejores candidatos posibles para convertirse en docentes, y diseñar las políticas más adecuadas para dotarles de las competencias precisas para el desarrollo de su profesión<sup>94</sup>.

Marcelo García llama también la atención sobre la inexistencia de una formación universitaria específica para el profesorado de la Enseñanza Secundaria, a diferencia de lo que sucede con el de Educación Infantil, Especial y Primaria. Citando a Esteve Zarazaga, recuerda que los estudiantes de las licenciaturas superiores de las cuales se nutren los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria no se ven generalmente a sí mismos como futuros profesores sino como a futuros especialistas de su disciplina (historiadores, filólogos, físicos, matemáticos, químicos, ... ). “ ... *debido a la formación que reciben, la enseñanza en la secundaria solo es percibida como una alternativa*

---

<sup>94</sup> El Profesor Marcelo asume pues la preexistencia de unas condiciones de aptitud, cuya concurrencia e intensidad serían precisas para seleccionar a los “mejores” candidatos posibles, y la necesidad, no obstante, de completar dichas condiciones de aptitud a través de una formación especializada, más allá del “*docendo docens*”. Al respecto, Marcelo García, Carlos y Vaillant, D. “*Desarrollo profesional docente ¿Cómo se enseña a aprender?*”; Madrid, Narcea (2009).

*de segundo orden: un fastidio lamentable para escapar al paro”<sup>95</sup>.*

Esta carencia era mayor hasta el mes de diciembre del año 2007 considerando que una vez adquirida la titulación específica –los conocimientos a impartir– la formación pedagógica de los futuros docentes de Enseñanza Secundaria se limitaba al Curso de Adaptación Pedagógica (“C.A.P.”), a todas luces insuficiente según el criterio de los especialistas en Educación, pero bastante para quienes consideran que para enseñar basta con conocer bien la disciplina, despreciando las complejidades de la trasposición didáctica y del conocimiento didáctico del contenido.

Estos problemas esenciales de la formación inicial del profesorado de Educación Secundaria están directamente relacionados con una cuestión previa y fundamental: la identidad profesional del docente de Secundaria o, si se prefiere, la inexistencia de dicha identidad profesional y la consiguiente necesidad de construir dicha identidad profesional. Una identidad que debe competir con la identidad “científica” de los docentes en su proceso de formación inicial, la cual con frecuencia se impone a la primera y permanece por encima de ella, teniendo en cuenta además que la identidad profesional docente podría considerarse en realidad como una aspiración y no una situación, un resultado a alcanzar a lo largo de toda una vida profesional

---

<sup>95</sup> Esteve Zarazaga, José Manuel. “*La formación inicial ...*”.

caracterizada, entre otros aspectos particulares, por la formación permanente (el “lifelong learning”).

Lamentablemente, el estudio de los procesos de formación necesarios para el aprendizaje de la función docente y de las importantes diferencias y ventajas respectivas de la formación formal e informal en el trabajo del Marcelo García precisaría de una atención que excede la temática de la presente tesis, centrada en la incidencia de la determinación de un perfil personal a seleccionar para el acceso a la formación y a la función pública docente

Sin embargo, no puedo cerrar esta referencia sin indicar que de su análisis de las aportaciones teóricas de Fred Korthagen, John Loughran y Tom Russell sobre las características de tres programas de formación inicial docente, destacando algunos principios que deberían dar sentido a los programas de formación del profesorado, se podrían deducir también ciertas características personales necesarias para afrontar con éxito dichos principios formativos, definitorias de un perfil docente ideal:

En primer lugar, el docente debe ser un profesional dispuesto a seguir formándose a lo largo de toda su vida, lo cual requiere un claro perfil vocacional y un gusto por aprender no necesariamente implícito en el deseo de

enseñar. Y hace preciso también ser capaz de aprender de la experiencia de forma autónoma. Todo lo cual evoca claramente el concepto del maestro como “profesional reflexivo” de John Dewey.

Debe, en segundo lugar, ser un profesional crítico, dispuesto a cuestionar en todo momento sus propios conocimientos y convicciones, actualizando unos y otras.

Debe ser también capaz de empatizar, enfatizando la relación con sus alumnos en relación con los conocimientos a transmitir (poco importa saber qué enseñar, si no se sabe a quién se está intentando enseñarlo).

Y debe en todo caso ser capaz de trabajar en equipo, es decir que debe ser sociable, lo cual requiere una inteligencia emocional que con frecuencia se va reduciendo con el tiempo, debido al desgaste y al “malestar docente” estudiado en los textos de Esteve Zarazaga, frente al cual el docente debe ser también resiliente y emocionalmente estable. Solo así podrá acceder “... a pensamientos y acciones de los docentes de forma que les iluminen no sólo las acciones de enseñanza sino también los sentimientos y las razones que justifican una práctica docente”, y podrá también “... investigar sobre su propia práctica” y “... trabajar con otros compañeros”, de manera que aprenda “... que la colaboración con otros compañeros forma parte de la profesión docente para romper el aislamiento característico de la

*enseñanza*”<sup>96</sup>.

Finalmente, Marcelo García destaca en su análisis otras dos cuestiones esenciales de la formación inicial del profesorado que enlazan también con las teorías de John Dewey: establecer relaciones significativas entre la escuela, la universidad y los profesores en formación, y fomentar que los enfoques de enseñanza y aprendizaje promovidos en los programas de formación sean modelados por los formadores de profesores desde su propia práctica.

**González Sanmamed**<sup>97</sup>, estudiando el sistema de Máster como una nueva oportunidad para la formación inicial docente, replantea los tres saberes profesionales básicos concretándolos en saber, saber ser y estar y saber aprender, destacando también la importancia de definir la profesión docente de Secundaria, concretando sus rasgos internos y externos.

Destacando la importancia de prestar atención al profesorado en los procesos de reforma educativa, definiendo en cada momento “... *qué perfil de profesor se necesita, y cómo se va a conseguir*”, señala que dichos procesos suponen también “... *una revisión de las funciones y tareas que se esperan y requieren del profesorado*” y, en consecuencia, reconsiderar la profesión docente en todos sus

---

<sup>96</sup> Marcelo García, Carlos; “*Formalidad e informalidad ...*”.

<sup>97</sup> González Sanmamed, Mercedes; “*Una nueva oportunidad para la formación inicial del profesorado de Enseñanza Secundaria*”. Revista de Educación, número 350 (2009), páginas 51 y ss.

aspectos esenciales. Lo cual, sin embargo, no se ha llevado a cabo respecto del profesorado de Enseñanza Secundaria, cuya formación desde el año 1970 hasta el 2007 no había sido objeto de modificaciones sustanciales y se había ceñido a un sistema mayoritariamente cuestionado por sus carencias pedagógicas<sup>98</sup>.

Las restricciones en el acceso a la profesión docente mediante la selección previa de los mejores candidatos se han ido imponiendo como un mal necesario en nuestro entorno. Esteve Zarazaga ya lo apuntaba en el año 2006<sup>99</sup>:

*“De forma general, la tendencia europea lleva a establecer un acceso restringido a la profesión docente frente a unos pocos países en los que todavía el acceso es libre. Cuando se utilizan modelos de formación simultáneos, existe una única fase de acceso, al inicio del período de formación, mientras que en los modelos consecutivos suele haber dos fases de acceso: una para el período de formación en contenidos científicos y otra en el acceso a la formación de carácter profesional (naturalmente, en cada una de estas dos fases, el acceso puede ser libre o restringido).*

*La tendencia cada vez más extendida en Europa, como hemos dicho, es el establecimiento de accesos restringidos, pues se considera que la profesión docente es cada vez más una profesión exigente, que exige cualificaciones cada vez más altas, y que, desde el punto de vista estratégico, el futuro del desarrollo social y económico de nuestros países en la sociedad de conocimiento depende de un alto*

---

<sup>98</sup> Entre las múltiples reflexiones teóricas al respecto citadas por González Sanmamed destacan por su contundencia las de Yanes González, Juan ; “*La formación del profesorado de secundaria: un espacio desolado*”. Revista de Educación, número 317 (1998), e Imbernón Muñoz, Francisco; “*La formación del profesorado de secundaria. Entre la ausencia, el abandono y la desidia*”. Cuadernos de Pedagogía, número 317 (1998).

<sup>99</sup> Esteve Zarazaga, José Manuel; “*La formación de profesores: ...*”.

*nivel de cualificación de nuestros profesores.“.*

Sin embargo, en España seguimos teniendo un sistema de acceso libre a la formación, eso sí supeditado al pago de las cuantiosas matrículas de los Máster respectivos, cuyo papel como fuente de ingresos de unas Universidades en abierta competencia para captar recursos no debe ser ajeno a su permanencia, pese a las reiteradas críticas de que viene siendo objeto. Debido a lo cual y a las numerosas críticas de que ha sido objeto considero que se trata de un sistema en crisis que precisa ser sustituido por una formación universitaria completa y específica cuyo acceso sea restringido a los mejores perfiles y expedientes.



**IV.- EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE DEL  
PROFESORADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA  
OBLIGATORIA Y DE BACHILLERATO.**

**(LA SELECCIÓN)**

*“Las experiencias de estos exitosos sistemas educativos resaltan la importancia de tres aspectos: 1) conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, 2) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes, y 3) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños”.*

Mc Kinsey & Company.

Informe. (Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos -2007-)

**1) Las disposiciones contenidas en la Constitución Española.**

**a) Introducción.**

Algunos autores consideran que las disposiciones en materia de función pública recogidas en la Constitución de 27 de diciembre de 1978 son reducidas, si bien coinciden en señalar que establece los principios generales del sistema con bastante precisión. Ciertamente es que no son muchos los artículos referidos directamente al régimen funcional, pero al no tratarse de una constitución extensa y considerando la flexibilidad con que se regularon otras materias como el régimen territorial del Estado, podría decirse que las

referencias contenidas en la misma son “... *suficientes para dar una orientación decisiva a nuestro empleo público*”<sup>100</sup> .

El artículo 23 .2 de la Constitución Española consagra en nuestro ordenamiento jurídico el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que establezcan las leyes.

Este derecho se configura como una manifestación específica del derechos de igualdad ante la ley (artículo 14 de la Constitución Española) y del derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (artículo 23 .1 de la norma fundamental), ya que la gestión de los asuntos públicos se realiza por funcionarios y otros empleados públicos.

A su vez, es en el artículo 103 .3 de la Constitución Española donde se especifica, estableciendo una reserva de ley al respecto, que el acceso a la función pública debe establecerse de acuerdo a los principios de mérito y capacidad.

---

<sup>100</sup> Domínguez Berrueta, Miguel «*Empleados Públicos y Constitución: Las bases constitucionales de la función pública española*» en “LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. ESTUDIOS”, Ratio Legis, 2006.

Estos preceptos han dado lugar a una copiosa jurisprudencia, ya que se invocan necesariamente en todas las impugnaciones de procesos selectivos, materia de por sí especialmente litigiosa. Y más aún considerando la casuística de procedimientos en los cuales “ab initio” y por muy variadas razones se relativizan los principios indicados, al objeto de favorecer por ejemplo a las personas que mantenían previamente una relación de servicios con las administraciones, en los llamados procesos de consolidación de empleo.

La conflictividad aludida ha tenido especial relevancia en los ámbitos sanitario y educativo, debido al elevado número de contrataciones realizadas en régimen de interinidad.

Circunstancia que ha condicionado a su vez el acceso a la función pública en dichos ámbitos, configurándolo como un sistema de “concurso oposición necesario” en tanto única forma de valorar, a efectos del acceso, los servicios previamente prestados, convirtiendo la excepción a la regla en regla general. Sin embargo, el estudio detenido de las resoluciones más importantes en la materia corresponde a otro capítulo de esta tesis.

**b) El artículo 23 .1 y el acceso en condiciones de igualdad.**

El primer antecedente del artículo 23 .2 de la Constitución Española de

27 de diciembre de 1978 en nuestra historia constitucional se encuentra en la Constitución de 1837, cuyo artículo 5º se limita a disponer que *“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad”*.

Sorprende un poco que la hoy centenaria Constitución de 1812 no contenga previsión alguna al respecto en todo su extenso y detallado articulado, salvo unas someras referencias a los empleos públicos en sus artículos 23 (*“Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales”*), 95 (*“... los que sirven empleos de la casa real no podrán ser elegidos Diputados de Cortes”*), 171 quinta (que incluye entre las facultades del Rey *“Proveer todos los empleos civiles y militares”*) y 319 (*“Todos los empleos municipales referidos —alcaldes, regidores y procuradores síndicos— serán de carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal”*).

Podría parecer que se trata en ambos casos de una época muy prematura para pretender que una norma fundamental garantizara el acceso a los empleos públicos en condiciones de igualdad. Sin embargo, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea nacional tras la Revolución Francesa ya se afirmaba con rotundidad (artículo sexto) que *“Como todos los ciudadanos son iguales ante ella,”* —obviamente, la ley — *“todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo público, según sus capacidades y sin otra distinción que sus virtudes y talentos”*.

Precisamente, una de las causas del malestar que dio lugar a la revolución fue la acumulación de empleos y cargos públicos en manos de nobles y eclesiásticos, por lo cual se entiende el especial énfasis del texto en este punto. Siendo, en cambio, el movimiento que inspiró la Constitución de Cádiz de 1812 en muchos aspectos más continuista, monárquico e integrador del clero y la nobleza en el proceso. Como ha dicho el Profesor Cascajo Castro, “... siento un cierto desconcierto a la hora de valorar la obra de Cádiz.

*Porque por un lado me parece imposible que hicieran lo que hicieron, y por otra parte a veces me desconcierta, porque también observo en aquel momento histórico una especie de tufo, antiguo régimen ... ” “... a veces tengo la sensación, quizás también apoyada en otras lecturas más recientes, en que, bueno, había de todo; había también aspectos del antiguo régimen, había modelos”<sup>101</sup>.*

En todo caso, la previsión del artículo 19 de la Constitución Española de 1837 se fue reiterando en las distintas normas fundamentales. El artículo 5º de la Constitución de 1845 lo reprodujo literalmente (“*Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad*”), en tanto el artículo 27 de la Constitución de 6 de junio de 1869, respetando también el tenor literal de la frase, le dotó de un desarrollo adicional, estableciendo: ”

---

<sup>101</sup> Ciclo: “*Presencias Doceañistas Jurídicas de la Universidad de Cádiz*”. Entrevista al **Profesor Dr. D. José Luis Cascajo Castro, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca**, diálogos constitucionales con los Profesores Doctores y Catedráticos de Derecho Constitucional. Cádiz, 17 de abril de 2012. Transcripción disponible en [www.imatv.es/files](http://www.imatv.es/files).

*Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad. La obtención y el desempeño de estos empleos y cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, son independientes de la religión que profesen los españoles. El extranjero que no estuviere naturalizado no podrá ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción”*. Este precepto puso en conexión el derecho con la libertad religiosa introducida por primera vez en nuestro ordenamiento constitucional, a la par que pone un límite subsistente hasta nuestros días a la también novedosa previsión expresa de la libertad de establecimiento de los extranjeros en España para el desempeño de cualquier actividad que no precisara de un título de aptitud expedido por las autoridades españolas.

El artículo 15 de la Constitución de 30 de junio de 1876 regresó al tenor literal original (“*Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad*”), si bien a lo largo de su articulado reitera las previsiones de la Constitución de 1869 respecto de los extranjeros. Y la Constitución de 1931 introdujo una importante modificación, la inclusión de la expresión “... *sin distinción de sexo*”, y una condición adicional: “... *salvo las incompatibilidades que las leyes señalen*”. Añadiendo en su artículo 41 una reserva de ley expresa para garantizar la inamovilidad de los funcionarios, en todo lo concerniente a sus nombramientos, excedencias y jubilaciones, a la separación del servicio, a las suspensiones y a los traslados.

Este principio llegó a recogerse incluso en el artículo 11 del Fuero de los Españoles de 18 de julio de 1945, según el cual “*todos los españoles podrán desempeñar cargos y funciones públicas según su mérito y capacidad*”.

El artículo 23 .2 de la Constitución tiene según el Tribunal Constitucional una doble vertiente, concretada por una parte en el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos, es decir políticos, y, de otra, en el derecho de acceder al servicio de la administración mediante la integración del sujeto en la denominada “función pública”, expresión genérica que a estos efectos debe entenderse comprensiva de cualquier tipo de relación de servicios con la administración.

Es precisamente esta segunda vertiente la que nos interesa al objeto de la presente tesis. La del acceso en condiciones de igualdad al desempeño de funciones públicas en general, y docentes en particular. Y es, singularmente, la delimitación del concepto de “función pública” la que puede plantear una cierta problemática al respecto, como veremos más adelante. Puesto que si bien está generalmente aceptada la aplicación del principio de igualdad en los procedimientos selectivos de funcionarios de carrera e interinos, e igualmente en los del personal estatutario y laboral en su caso, existe una omisión al respecto en cuanto al personal docente de los centros concertados, pese a

tratarse de centros parcialmente financiados con fondos públicos y no obstante los criterios de selección que les vienen impuestos en la normativa vigente.

El derecho de igualdad en el acceso a la función pública representa una garantía para los aspirantes de concurrir en igualdad de oportunidades, que impide a los poderes públicos exigir requisitos no relacionados con el mérito y la capacidad. La insistencia de los tribunales en convertir la mal llamada discrecionalidad técnica de los órganos de selección en una frontera infranqueable para su control jurisdiccional, salvo en caso de arbitrariedades muy notorias, ha sido y es el mayor impedimento para que el citado derecho despliegue realmente toda su eficacia, como veremos en el capítulo correspondiente de este trabajo.

**c) El artículo 103 .3: los principios de capacidad y mérito.**

El artículo 23 .2 de la Constitución Española sería imposible de cumplir sin esta referencia adicional. La capacidad debe ser la única medida posible a la hora de seleccionar a los mejores en condiciones de igualdad, pues en ese caso solamente existirá una solución acertada. Preciso es, obviamente, establecer los mecanismos que permitan determinar para cada tipo de función pública qué parámetros deben tenerse en cuenta a fin de restringir al máximo no ya la



discrecionalidad de los órganos sino la libertad dada a éstos para aplicar criterios subjetivos.

El mérito no es un concepto sencillo de delimitar a la hora de establecer las bases de las convocatorias. Probablemente, el problema más complejo que se ha planteado respecto de su valoración sea el de la admisión o no como mérito de los servicios prestados a las administraciones públicas en régimen de interinidad.

Efectivamente, el acceso previo a la prestación de servicios a la administración en condiciones menos rigurosas de control de los principios de concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad no debería, en principio, ser “recompensado” valorando posteriormente los servicios prestados como un mérito frente a quienes, no habiendo disfrutado de dicha posibilidad, verían sensiblemente disminuidas sus opciones en estas circunstancias. Y, sin embargo, la alta tasa de interinidad existente y subsistente en algunos de los sectores más esenciales de la administración (particularmente, la educación y la sanidad) hace preciso, en el primer caso, atender y valorar la experiencia previa de los aspirantes y, en el segundo, tenerla en cuenta de forma excepcional en los denominados procesos de consolidación de empleo.

La mayor quiebra del principio de igualdad en el acceso a la función

pública se produce cuando la administración, no encontrando bastante valorar con carácter general la experiencia previa de los interinos como un mérito, concede una mejor valoración a aquellos que han prestado servicios en la misma administración convocante. Especialmente desde la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de febrero de 1999, comentada por Rivero Ortega<sup>102</sup> poniendo de manifiesto que la ratio decidendi de la sentencia radica en la excepcionalidad del supuesto (“... por una sola vez ...”, fundamento jurídico quinto), para el cual si bien el Tribunal reconoce que si bien la exigencia de una capacidad técnica para desarrollar una función no es contraria al principio de igualdad siempre que la diferencia impuesta en razón de la capacidad técnica sea adecuada a la naturaleza de las tareas a realizar y se establezca con carácter general, el trato de favor dispensado a los interinos en el supuesto de hecho de la sentencia (la Disposición Transitoria cuarta de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León) “... *si bien genera importantes diferencias, éstas no son desproporcionadas, teniendo en cuenta que lo pretendido es, precisamente, primar los servicios prestados en la Administración autonómica habida cuenta que lo pretendido es, precisamente, primar los servicios prestados en la Administración autonómica habida cuenta la necesidad de resolver la situación excepcional generada por la creación de una Administración sanitaria propia*”.

Rivero Ortega recuerda a su vez un párrafo del Profesor Garrido Falla,

---

<sup>102</sup> Rivero Ortega, Ricardo “*Acceso a la función pública autonómica y doctrina constitucional*” Revista de Administración Pública, número 151 (enero/abril de 2000).

ponente a la sazón de la sentencia y ya partidario desde antes de la decisión posteriormente adoptada pues, reflexionando en torno a los principios de mérito y capacidad, afirmaba lo siguiente:

*“Hay muchos tipos de oposiciones, desde las oposiciones a cátedras a las de notarías, que no se parecen nada entre sí. ¿Cuál es el mejor sistema? Esta es otra historia, pero lo que no se puede es destruir el sistema por el hecho de que efectivamente haya oposiciones que deban reformarse; por el hecho, incluso, de que a veces hay que saltarse el sistema, porque hay una serie de situaciones en la Administración -me refiero concretamente al conocido problema de los interinos de veinte o treinta años de servicio en las que hay que buscar la excepción de la regla”.*

De cualquier modo, en todos los textos constitucionales se hace referencia a los principios de mérito y capacidad, como ya hemos visto, exigiéndose con mayor rigor formal la garantía de los mismos durante los periodos constitucionales del siglo XIX. Este fue sin embargo un periodo de la historia de España marcado por el clientelismo político, derivado de la alternancia pactada entre los partidos, y determinante de una gran inestabilidad en el empleo público, cuya adquisición y pérdida se producía en función de la filiación política.

Obviamente los principio de mérito y capacidad decaían de forma sistemática frente a las relaciones personales y familiares, las recomendaciones

y otros muchos vicios del sistema, magistralmente descritos, entre otros, por Pérez Galdós. Vicios derivados de la “empleomanía” denunciada por su contemporáneo Ruiz León, es decir del *“afán con que se codicia un empleo público retribuido, tenga o no tenga el pretendiente méritos para obtenerlo y aptitud para servirlo”*, según la Real Academia.

## **2) Disposiciones estatales en materia de acceso a la función pública en general.**

### **a) La Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.**

La aprobación mediante ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, supuso introducir importantes novedades en la materia, recogidas en los artículos 55 a 62 inclusive, comprendidos a su vez en el capítulo 1º (“Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio”) del título IV (“Adquisición y pérdida de la relación de servicio”).

El artículo 55 reitera como principios rectores los consagrados constitucionalmente, unificándolos (*“Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”*) y concretando los mismos en su apartado segundo mediante una

serie de principios adicionales de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas. Dichos principios son los siguientes:

- “a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.*
- b) Transparencia.*
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.*
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.*
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.*
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.”.*

El principio de publicidad de las convocatorias y sus bases es una exigencia lógica derivada del derecho fundamental de acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad. Sin embargo, no debería pensarse que el principio se agota mediante la publicación de las convocatorias y sus bases en los diarios oficiales. En la actualidad, los avances tecnológicos permiten dar una mayor difusión a cualquier noticia, mediante su publicación en los portales oficiales de las administraciones públicas en la red y en las cuentas oficiales de las mismas en las distintas redes sociales. En la sociedad de la información, cualquier noticia es susceptible de una publicidad y difusión mayor de la meramente formal, y la administración que no agote todos los medios a su

alcance para difundirla actuaría a mi juicio contra ese principio.

Por otra parte, ciertos procesos selectivos como los que se estudian en esta tesis tienen una periodicidad que determina la existencia de un elevado número de destinatarios potenciales concretos y determinados, perfectamente conocidos por la administración y a quienes cualquier modificación de las bases de las convocatorias precedentes origina consecuencias muy concretas, especialmente cuando se trata de cambios sustanciales o de alteraciones de los temarios, como sucedió en los años 2011 y presente 2012 con los temarios de los procedimientos de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades de los Cuerpos de Maestros, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas y Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional.

Los temarios fueron inicialmente reformados mediante tres órdenes ministeriales publicadas el día 18 de noviembre de 2011, es decir el viernes antes de las pasadas elecciones generales, con el propósito declarado de adaptar los entonces vigentes a las previsiones de la L. O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Estas órdenes, 3136, 3137 y 3138/2011 respectivamente, preveían no obstante de forma transitoria que en los procedimientos selectivos a convocar antes del 1 de enero de 2012 serían de aplicación los temarios antiguos.

Finalmente, mediante Orden ECD/191/2012, de 6 de febrero, el nuevo Ministerio de Educación, Cultura y Deporte procedió a derogar los nuevos temarios aprobados en el mes de noviembre de 2011, declarando vigentes de nuevo los antiguos temarios hasta tanto se complete el objetivo de revisar el sistema de acceso a la función docente, atendido además que debido al contexto económico se podían considerar suspendidas de facto las convocatorias.

Con independencia del estudio más detallado de estas cuestiones, en cuanto se refiere al principio de publicidad de las bases y sus convocatorias es evidente que decisiones como las descritas precisan de una difusión mayor que la resultante de su mera publicación en el Boletín Oficial respectivo. Si bien es cierto que la técnica ha evolucionado mucho desde los tiempos de Joaquín Costa, todavía se puede afirmar que la presunción del conocimiento universal de las normas es contraria a la realidad de las cosas, una ficción y una falsedad. En consecuencia, y sin perjuicio de la responsabilidad individual, es preciso que la administración informe adecuadamente, por todos los medios a su alcance, a los destinatarios finales de sus decisiones no solo de las mismas sino también, si cabe, de su intención de adoptarlas, a fin de evitar perjuicios adicionales.

El principio de publicidad de las convocatorias y sus bases es una consecuencia directa, además, del principio de publicidad de las normas, que deriva directamente a su vez de lo dispuesto en los artículos 9 .3 de la Constitución, donde se la garantiza junto con el principio de seguridad jurídica. Así como de lo dispuesto en los artículo 2 .1 del Código Civil, que condiciona la entrada en vigor de las leyes a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, y 52 .1 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas deberán publicarse en el Diario oficial que corresponda.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, y el Real Decreto 364/1995, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado recogen, por último, sendas referencias al principio de publicidad en el acceso a la función pública en sus artículos 19 .1 y 4 respectivamente, habiendo sido derogado precisamente el primero por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público.

La vigésima edición del diccionario de la Real Academia Española



define la transparencia como la cualidad de lo transparente, entre cuyas acepciones la que mejor se ajusta al concepto jurídico es, según creo, la que lo describe como algo “*claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad*”.

La principal aspiración de la exigencia de transparencia a la administración es precisamente esa: que su actuación sea clara, es decir que esté exenta de motivaciones espurias; que sea evidente, es decir que se desarrolle a la vista de todo aquel que quiera presenciarla; y que sea comprensible para todos, lo cual solo es posible si se ajusta a unos parámetros previos y los respeta totalmente.

Esta aspiración trasciende los principios del derecho y los convierte en una exigencia de carácter ético: la mejor forma de ajustar el comportamiento privado y el comportamiento público es convertir todo el comportamiento en público, con las salvedades y excepciones que el interés general justifique en su caso.

Ni la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública ni el Real Decreto 364/1995, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso en la Administración General del Estado hacen referencia expresa al principio de transparencia en sus artículos 19 y 4.

En nuestro ordenamiento jurídico, la manifestación constitucional más evidente del principio de transparencia se encuentra en el artículo 105 .2, según el cual la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con las salvedades indicadas en el mismo. Entre dichas salvedades, la concerniente a la intimidad de las personas, directamente derivada del artículo 18 .1 y, muy especialmente, del 18 .4 de la misma Norma Fundamental, que ordena limitar legalmente el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad de las personas.

A su vez, el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, desarrolla el derecho previsto en el artículo 105 .2 de la Constitución a lo largo de varios apartados que describen el contenido del derecho, su alcance y forma de ejercicio y sus salvedades y excepciones, especialmente las derivadas de razones de interés público o defensa del derecho a la intimidad de las personas.

En cuanto a los procedimientos selectivos para el acceso a la función pública, en mi opinión presentan especial trascendencia los apartados noveno y décimo, disponiendo el primero la obligación de proceder a la publicación periódica de la relación de los documentos en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen especial de publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto, y estableciendo el segundo el deber de publicar

regularmente las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes, a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la administración.

Por otra parte, la aprobación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno mejoró la acogida e integración en nuestro ordenamiento jurídico del principio, regulando cuestiones fundamentales como la publicidad activa.

En todo caso, el principio de transparencia debe desplegar su eficacia no solo en cuanto a los actos preparatorios de los procedimientos selectivos (ya desde la misma elaboración y aprobación de las ofertas de empleo público), sino también muy esencialmente en cuanto al funcionamiento de los órganos de selección, a que se refieren los apartados c) y d) del artículo 55, superando las tradicionales teorías que amparaban todas sus actuaciones con fundamento en una mal entendida discrecionalidad técnica.

Como veremos, el Tribunal Supremo y los restantes órganos jurisdiccionales del orden contencioso administrativo han venido limitando su eficacia aplicando, precisamente, criterios de transparencia, anulando múltiples decisiones adoptadas, por ejemplo, sin desglosar las puntuaciones asignadas al

aspirante o aspirantes por cada uno de los miembros del órgano de selección, sin fijar previamente los criterios de valoración, sin especificar los criterios aplicados a cada aspirante o sin acreditar la aplicación uniforme de los mismos a todos ellos; o bien fijando criterios distintos de los resultantes de las bases de la convocatoria, interpretando las mismas de forma manifiestamente errónea o –incluso– aplicando criterios conformes a las bases de la convocatoria, pero susceptibles de ser declarados nulos junto con las mismas, de forma indirecta, por vulnerar el contenido esencial de algún derecho fundamental o estar viciados de alguna otra causa de nulidad de pleno derecho.

Llegará el momento en que el principio de transparencia se extienda a las condiciones previas de los procedimientos selectivos con tal intensidad que condicione incluso el tipo de pruebas y su forma de corrección, en función de si son susceptibles o no, precisamente, de desarrollarse transparentemente, erradicando de nuestro ordenamiento jurídico aquellas que, por su subjetividad, no puedan serlo en sí o en cuanto a su valoración: valga, por todos, el ejemplo de la entrevista personal del aspirante.

El Estatuto Básico del Empleado Público impone el requisito de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección introduciendo como novedad en nuestro ordenamiento jurídico la prohibición, conforme a lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 60, de formar

parte de los órganos de selección para el personal de elección o de designación política, para los funcionarios interinos y el personal eventual. En realidad, esta exigencia ya existía en la Administración General del Estado pues el artículo 11 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción dispone que los órganos de selección *“Estarán constituidos por un número impar de miembros, funcionarios de carrera, no inferior a cinco, debiendo designarse el mismo número de miembros suplentes y en su composición se velará por el cumplimiento del principio de especialidad. La totalidad de los miembros deberá poseer un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el Cuerpo o Escala de que se trate”*.

Sin embargo, las normativas de muchas Comunidades Autónomas no contenían una previsión similar, y en la Administración Local el artículo 4 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, se disponía expresamente que la presidencia de los órganos de selección correspondería al Presidente de la Corporación respectiva o miembro de la misma en quien delegara, y que la composición sería “predominantemente” técnica, no exigiéndose este carácter a todos los miembros del órgano ni imponiéndose a los que lo tuvieran la exigencia adicional de una titulación igual o superior a la exigida para el ingreso.

En el mismo artículo 60 se reitera que la composición de los órganos de selección deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros (apartado primero) y que la pertenencia a los mismos será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse en representación ni por cuenta de nadie (apartado tercero).

Una cuestión importante también es la eventual recusación de los miembros del órgano de selección, que debe hacerse necesariamente antes de concluir el proceso. A tal fin, al igual que para la abstención de los miembros, las soluciones procedimentales en la materia objeto de esta tesis han sido distintas según comunidades autónomas.

Los miembros de los órganos de selección no deben estar sujetos a las instrucciones y directrices de otros, sino atenerse única y exclusivamente a las bases de la convocatoria. El principio de independencia constituye una garantía de su imparcialidad.

Conforme a dicha independencia, los miembros de los órganos de selección adoptan sus decisiones al amparo del principio de discrecionalidad técnica, que garantiza que sus criterios no puedan ni deban ser sustituidos por otros igualmente técnicos distintos. Es decir, que si una cuestión es susceptible de distintas interpretaciones técnicas correctas, la escogida por el órgano de

selección debe prevalecer en todo caso, con independencia de quien emita la opinión alternativa, ya sea incluso un perito más autorizado o incluso un órgano judicial.

Cuestiones distintas, no amparadas por la discrecionalidad técnica, son por ejemplo los errores notorios, ya sean aritméticos o de otro tipo, cometidos por los órganos de selección al valorar los ejercicios de los candidatos. En estos casos, la discrecionalidad técnica no puede hacer prevalecer el error sobre la solución correcta. Como tampoco puede ni debe amparar otras decisiones arbitrarias, como la aplicación discriminatoria de los criterios objetivamente fijados o la adopción de decisiones contrarias a las bases de las convocatorias.

Una magnífica descripción de la evolución jurisprudencial del concepto se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010, que veremos con detenimiento en el capítulo quinto de esta tesis.

La exigencia de adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar es una consecuencia directa del principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa. Sánchez Morón advierte que este principio debería llevar a “... *reducir el excesivo contenido teórico y memorístico que aún tienen muchas pruebas*

*selectivas, incluso para reclutar personal destinado a realizar funciones auxiliares”*<sup>103</sup>.

Sin embargo, desde la introducción del mismo mediante la reforma del año 1984 no puede decirse precisamente que haya cumplido esa función. Por eso, el informe de la Comisión para el Estatuto Básico del Empleado Público hace especial énfasis en el mismo, imputando a su incumplimiento la mala imagen que se tiene socialmente de las oposiciones como pruebas cuyos contenidos apenas tienen después utilidad para el desarrollo de las funciones del puesto de trabajo en juego, obligando a los aspirantes a dedicar largos periodos de tiempo para su preparación teórica, en detrimento de la adquisición, desarrollo y consolidación de las concretas facultades que el desempeño futuro de sus funciones pueda hacer precisas.

No podemos en este punto resistirnos a dejar constancia del considerable volumen de negocio que genera la preparación de oposiciones para el ingreso en la función pública, frecuentemente desarrollada de forma directa o indirecta por funcionarios públicos que perciben de la misma jugosos ingresos complementarios, así como de la rentabilidad de la elaboración y puesta a disposición de los aspirantes de la documentación necesaria para presentarse.

Ni a poner de manifiesto que este principio de adecuación puede

---

<sup>103</sup> Sánchez Morón; Miguel. *Derecho de la función Pública*, quinta edición, Tecnos, Madrid, 2009.



constituir una de las palancas jurídicas que permitan introducir en el acceso a la formación y a la función pública docente criterios de selección basados en la predisposición a la docencia y en las condiciones personales de los aspirantes contrastadas con un perfil predeterminado, siempre y cuando unos y otras no tengan carácter excluyente.

La principal consecuencia de la exigencia de agilidad recogida en la norma es la utilización progresiva de medios telemáticos en el desarrollo de los procesos selectivos de mayor complejidad debida al elevado número de participantes. Las nuevas tecnologías permiten hoy a las administraciones públicas prescindir de notificar a los aspirantes personalmente o por medio de los diarios oficiales, publicando en el apartado correspondiente de su página web los sucesivos avances del proceso selectivo. Esta es una práctica habitual en los procesos selectivos de acceso a los cuerpos docentes, desde la publicación de las listas de admitidos provisionales y definitivos a las de las baremaciones respectivas en la fase de concurso, no existiendo en cambio un cauce telemático para formular las correspondientes alegaciones en cada momento, lo cual sin duda contribuiría a agilizar más los procesos (la brevedad de los plazos puede dar lugar a que se incorporen de forma tardía las alegaciones que se presenten en los registros de otras administraciones y comunidades autónomas diferentes de las convocantes).

Una clara pérdida de objetividad derivada a mi juicio a su vez de una mala interpretación del principio de agilidad se verifica cuando revisado el expediente administrativo respectivo se comprueba que en ocasiones la baremación de los méritos individuales o la toma en consideración de las alegaciones respectivas no la lleva a cabo el órgano técnico de valoración en pleno, sino uno de sus miembros cuyas conclusiones son posteriormente asumidas por aquel de forma implícita al estimar o desestimar la alegación. Por otra parte, la agilidad que se pretende conseguir abre con frecuencia vías de impugnación de los procesos selectivos de dan lugar al efecto contrario del que se pretendía conseguir. Un ejemplo claro de que las prisas y la agilización de las notificaciones son malas consejeras puede verse en la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2013, mediante la cual se estimó un recurso contra las resoluciones del Tribunal Calificador del proceso selectivo para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en la categoría de Enfermero de Atención Continuada del Servicio Extremeño de Salud (SES) convocado en el año 2007. Resolución que ha supuesto hasta hoy una victoria pírrica pues a la demora de la tramitación se añadió que los participantes en el proceso selectivo no fueron emplazados personalmente al interponerse el recurso contencioso administrativo, dando lugar a la anulación y retroacción de las actuaciones.

La problemática que genera a su vez la impugnación de las bases de las

convocatorias y las consecuencias de su anulación una vez tramitados y resueltos los procedimientos selectivos en bien de la agilidad tiene un ejemplo de proporciones épicas en las sentencias e incidentes de ejecución a que dieron lugar (y vienen dando lugar todavía) las impugnaciones de las pruebas selectivas convocadas en el año 2006 para el ingreso en el Cuerpo Facultativo Superior, Escala Sanitaria (Veterinarios) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal y estabilidad en el empleo del personal sanitario, al igual que sucediera con las convocadas al amparo de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Ordenación Sanitaria de Castilla y León.

Las disposiciones más importantes en materia de acceso a la función pública contenidas en la Ley 30/1984 fueron derogadas por el Estatuto Básico del Empleado Público. Sin embargo, se mantiene subsistente el apartado 2 del artículo 19, según el cual *“El Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar”*.

Este precepto constituye la norma específica para la Administración

General del Estado en cuanto al establecimiento en su ámbito de reglas y criterios reguladores del nombramiento de los miembros de los órganos de selección, dentro de los límites resultantes del Estatuto Básico del Empleado Público.

Se remite a una regulación más concreta la composición y funcionamiento de los órganos, estableciendo como condición necesaria para la primera que los miembros de los mismos tengan la especialización técnica precisa en función de la convocatoria, y autorizando en cuanto al segundo que se establezcan normas tendentes a abreviar los procesos selectivos, siempre y cuando la objetividad de los órganos de selección no se vea comprometida.

En este punto, se apunta una peculiaridad de la función pública docente, pues como excepción a la regla general los miembros de los órganos de selección podrán pertenecer mayoritariamente, e incluso en su totalidad, al Cuerpo para el cual se han de seleccionar los aspirantes.

Esta excepción se critica abiertamente en cuanto evita el propósito que mediante la regla prohibitiva se trata de impedir, es decir que se produzcan selecciones de tipo endogámico.

Sin embargo, no se produce una queja similar respecto de la función

pública docente no universitaria, pese a que como veremos conforme a las previsiones de la L. O. 2/2006, de Educación, y del reglamento del año 2007, los miembros de los órganos de selección no solo pueden pertenecer mayoritariamente al Cuerpo correspondiente o superior en su caso, sino que deben, preceptivamente, pertenecer a algún cuerpo docente.

El Estatuto Básico del Empleado Público mantiene la vigencia del reglamento del año 1995 en todo aquello que no se oponga o contradiga a lo dispuesto en el mismo (disposición derogatoria única, apartado g), del E. B. E. P.).

En consecuencia, son plenamente aplicables en la administración general del Estado las disposiciones contenidas en los artículos 3 a 27 del mismo, contenidos en el título primero.

El primer capítulo, dedicado a las normas generales, comienza proclamando en su artículo 3 como régimen aplicable a los procedimientos selectivos para el ingreso en la función pública la prevalencia de las bases de las respectivas convocatorias, siempre que sean conformes a lo dispuesto en el reglamento y en las normas específicas de cada cuerpo.

Obviamente, el principio de jerarquía normativa impone que las bases

de las convocatorias deberán ajustarse a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, de manera que pueden ser anuladas en caso de ser contrarias a los mismos, incluso en un momento posterior a su firmeza en casos excepcionales.

En cuanto a los distintos sistemas selectivos, el artículo cuarto recoge los tres clásicos, oposición, concurso oposición y concurso libre, si bien estableciendo el carácter excepcional de este último y señalando el primero como sistema ordinario de ingreso salvo que el segundo sea más adecuado por la naturaleza de las funciones a desempeñar. En todos ellos deberán garantizarse los ya comentados principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El segundo apartado del precepto establece la diferencia entre la oposición y el concurso en la finalidad perseguida, siendo la de la primera determinar la capacidad y aptitud de los aspirantes, a fin de establecer una prelación entre los mismos, y la del segundo comprobar y calificar los méritos de aquellos, estableciendo la prelación resultante de los mismos.

Se echa en falta una referencia expresa a la necesidad de determinar previamente si los aspirantes cumplen unas mínimas condiciones de capacidad y aptitud para el desempeño de las funciones objeto de la convocatoria. En la práctica, esto se lleva a cabo fijando una puntuación mínima o “nota de corte” variable a criterio del órgano de selección, en muchas ocasiones en función del

número de plazas convocadas en relación a la media de las calificaciones obtenidas, a fin de no dar lugar a un número de aprobados superior al de plazas convocadas o generar un número elevado de aspirantes que superen la fase en el concurso oposición.

Además, conforme a lo dispuesto en el artículo quinto “*Los procedimientos de selección serán adecuados al conjunto de puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por los funcionarios de carrera de los Cuerpos o Escalas correspondientes*”, y, en consecuencia, “ *... deberán consistir en pruebas de conocimientos generales o específicos. Pueden incluir la realización de «test» psicotécnicos, entrevistas y cualesquiera otros sistemas que aseguren la objetividad y racionalidad del proceso selectivo.*”. Añadiéndose que “*Salvo excepciones debidamente justificadas, en los procedimientos de selección que consten de varios ejercicios, al menos uno deberá tener carácter práctico.*”. El artículo sexto permite finalmente que en casos especiales las pruebas tengan lugar de forma descentralizada.

#### **4) La regulación contenida en la L .O. 2/2006, de Educación.**

Para un estudio adecuado de las disposiciones estatales vigentes en materia de acceso a la función pública docente debemos partir de la Disposición Adicional Novena de la L. O. E., una vez estudiados ya los requisitos de titulación y formación inicial recogidos en los capítulos II y III

del Título III de la misma, y sin perjuicio de volver sobre el artículo 101 (“incorporación a la docencia”) una vez concluido y superado todo el procedimiento selectivo.

Resulta, una vez más, de una discutible técnica legislativa, a la par que sintomático de una constante falta de consideración hacia los docentes, que tan esencial régimen jurídico se postergue al contenido de las disposiciones adicionales del texto, en lugar de insertarse dentro de su articulado.

Como sorprende que entre dichas disposiciones adicionales se consigne previamente el régimen jurídico específico del profesorado de religión, y su forma de selección. Profesorado ciertamente peculiar, debiéndose la sorpresa a que la sistemática del texto pase de lo específico a lo general, en lugar de regular previamente el acceso a la función pública docente en general y referirse después a los supuestos más específicos, como haremos en la presente tesis.

A su vez, conforme a la Disposición adicional sexta de la L. O. E., las bases del régimen estatutario de la función pública docente serán las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por la propia L. O. E. y la normativa que la desarrolle, para el



ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal.

Obviamente, las referencias a la Ley 30/1984 deben entenderse actualizadas a consecuencia de la aprobación posterior del Estatuto Básico del Empleado Público, cuya incidencia en la función pública docente es la estudiada en el capítulo segundo.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, la L. O. E. dispone que ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior.

Está previsto también que las Administraciones educativas convoquen concursos de traslado de ámbito estatal, a efectos de proceder a la provisión de las plazas vacantes que determinen en los centros docentes de enseñanza dependientes de aquéllas, así como para garantizar la posible concurrencia de los funcionarios de su ámbito de gestión a plazas de otras Administraciones educativas y, en su caso, si procede, la adjudicación de aquellas que resulten del propio concurso.

A su vez la Disposición adicional novena especifica los requisitos para el ingreso en los cuerpos de funcionarios docentes, indicando que para el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria será necesario estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, o el título de Grado correspondiente u otros títulos equivalentes, a efectos de docencia, además de la formación pedagógica y didáctica a la que se refiere el artículo 100.2 de esta Ley, así como superar el correspondiente proceso selectivo. Y en el caso de materias o áreas de especial relevancia para la formación profesional el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas podrá establecer la equivalencia de otras titulaciones distintas

A su vez, la Disposición Transitoria Decimoséptima de la misma L. O. E. 2/2006 concretaba el régimen del acceso a la función pública docente del siguiente modo:

*"1. El Ministerio de Educación y Ciencia propondrá a las Administraciones educativas, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, la adopción de medidas que permitan la reducción del porcentaje de profesores interinos en los centros educativos, de manera que en el plazo de cuatro años, desde la aprobación de la presente Ley, no se sobrepasen los límites máximos establecidos de forma general para la función pública."*

*" 2. Durante los años de implantación de la presente Ley, el acceso a la función pública docente se realizará mediante un procedimiento selectivo en el que, en la fase de concurso se*

*valorarán la formación académica y, de forma preferente, la experiencia docente previa en los centros públicos de la misma etapa educativa, hasta los límites legales permitidos. La fase de oposición, que tendrá una sola prueba, versará sobre los contenidos de la especialidad que corresponda, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio de la docencia. Para la regulación de este procedimiento de concurso-oposición, se tendrá en cuenta lo previsto en el apartado anterior, a cuyos efectos se requerirán los informes oportunos de las Administraciones educativas. ".*

Vencido el plazo, las administraciones educativas han comenzado a minorar tímidamente la valoración de la experiencia en las convocatorias más recientes.

Finalmente, el profesorado de religión presenta ciertas peculiaridades. El legislador del año 2006 comenzó las disposiciones adicionales de la L. O. E., tras una breve referencia a su calendario de aplicación, abordando las cuestiones relativas a la enseñanza de la religión. Esta técnica sistemática de excluirla del articulado, como restándola importancia, es tan criticable como la de anteponer su estudio a la regulación, también postergada al contenido adicional de la ley, del acceso a la función pública docente.

Tal parece como si el legislador, completada desde su punto de vista la regulación orgánica del derecho fundamental a la Educación en nuestro

ordenamiento jurídico (o tal vez debiéramos decir “después de haber intentado nuevamente completar la regulación ...”) se hubiera percatado de la omisión de dichas (y otras) cuestiones esenciales y, careciendo de tiempo, habilidad o bien, simplemente, voluntad para insertarlas en la estructura del articulado de la ley, las hubiera despachado en el último momento, prendiéndolas a la cola del texto como se prendían antaño los viajeros en el pescante de un tranvía. O bien esperando que, excluidas del articulado, pasaran desapercibidas a los lectores de la norma, si bien sería una fútil esperanza pues es bien sabido que la lectura de las normas debe comenzarse por el final, donde con frecuencia se encuentran las decisiones más trascendentales y sorprendentes.

Conforme establece la disposición adicional tercera en su apartado primero, los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los mismos requisitos de titulación establecidos para las enseñanzas reguladas en la Ley, así como los aprobados de forma específica en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y las confesiones religiosas.

Las peculiaridades de la materia permiten que, como excepción, los profesores que la impartan en centros públicos puedan no pertenecer a los cuerpos docentes correspondientes a cada ciclo educativo, en cuyo caso el apartado segundo de la disposición adicional tercera prevé que lo harán en régimen de contratación laboral, de conformidad con el Estatuto de los

Trabajadores, con las respectivas Administraciones competentes.

La L. O. establece igualmente que la regulación de su régimen laboral deberá hacerse necesariamente con la participación de los representantes del profesorado. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos. Se accederá al destino mediante criterios objetivos de igualdad, mérito y capacidad.

En todo caso, la propuesta para la docencia corresponderá a las entidades religiosas y se renovará automáticamente cada año. La determinación del contrato, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros, corresponderá a las Administraciones competentes. La remoción, en su caso, se ajustará a derecho.

- 3) **El R. D. 276/2007 de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes, modificado en enero del año 2010 mediante el R. D. 48/2010.**

El acceso a la función pública docente regulado en la L. O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se desarrolló mediante el R. D. 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición

de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada Ley.

El R. D. 276/2007 fue modificado en enero del año 2010 mediante el R. D. 48/2010, al objeto de prorrogar singularmente el plazo en que los aspirantes a ingresar en los cuerpos docentes no universitarios debían reunir y acreditar el requisito de estar en posesión de la formación pedagógica y didáctica a que se refiere el artículo 100 .2 de la L. O. E..

Esta norma constituye un supuesto ciertamente exótico en nuestro ordenamiento jurídico, al permitir de forma sola y excepcional durante el curso 2009 - 2010 que los aspirantes reunieran y acreditaran el cumplimiento de los requisitos en el momento de la publicación de las listas de aspirantes seleccionados que hubieran superado las fases de oposición y concurso, y no en el momento de formular las correspondientes solicitudes, es decir en la fecha en que finalizaran los plazos de presentación de instancias, conforme indica el artículo 14 del Reglamento.

La exposición de motivos del R. D. 48/2010 justifica la decisión adoptada por " ... *la implantación en el curso académico 2009-2010 del Máster*

*Universitario que habilita para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas",* que a su vez habría dado lugar a una serie de acuerdos entre las Universidades y las Comunidades Autónomas.

En todo caso, el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada Ley constituye el marco general en todo el territorio estatal para el ingreso en la función pública docente no universitaria. Tras concretar el ámbito de aplicación en el título primero, sigue otro (título II) dedicado a establecer las normas comunes a las distintas modalidades reguladas en los cuatro siguientes, se desarrollan las peculiaridades de éstos, distinguiéndose el sistema de ingreso propiamente dicho a la función pública docente (título III) del acceso a los distintos cuerpos, una vez adquirida previamente la condición de funcionario docente (título IV), así como del procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades (título V) y el procedimiento especial previsto en la Disposición Transitoria 17ª de la L. O. E. (título VI), que pese a su carácter excepcional ha tenido durante estos años plena eficacia.

El artículo primero del Real Decreto especifica que tiene por objeto regular los procedimientos que se convoquen por las administraciones educativas para el ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades a que se refiere la L. O. E. 2/2006. Como ya se ha puesto de manifiesto y es sobradamente conocido, todas las Comunidades Autónomas asumieron en su día competencias en materia de educación, y entre ellas las necesarias para seleccionar a los funcionarios docentes de forma independiente. Sin embargo, la autonomía a estos efectos no podía suponer una diversidad de procedimientos de ingreso, acceso ni adquisición de nuevas especialidades, ya que se podrían dar diferencias territoriales en la calidad de la educación.

4) **Algunas peculiaridades de la normativa autonómica en materia de acceso a la Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.**

La asunción de las competencias educativas por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas ha dado lugar a algunas diferencias entre ellas en cuanto a los procesos de selección del profesorado no universitario. En particular, estas diferencias se han incrementado a consecuencia de las limitaciones impuestas por la crisis económica y las tasas de reposición, configurando un contexto desigual de convocatorias determinante, a su vez, de una continuidad del régimen de interinidades contraria al espíritu de la L. O. E. del año 2006.



Tradicionalmente, todas las Comunidades habían seguido el sistema de ir alternando de año en año las oposiciones para la docencia en Educación Infantil y Primaria y las correspondientes a los cuerpos de Secundaria.

Hasta la fecha, en el año 2015 solamente se han convocado plazas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, destinadas al Cuerpo de Maestras y Maestros. Ello en cuanto al acceso a la función pública se refiere, pues como ya hemos comentado en el capítulo anterior el 16 de febrero pasado se ha planteado una viva polémica tras la comunicación efectuada por el Ministerio de Educación en el sentido de contratar a los egresados con mejores calificaciones para reforzar las distintas administraciones educativas.

En el año 2010, el Boletín Oficial de **Navarra** publicó la Resolución 2470/2009, de 14 de diciembre, de la Directora del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación, por la que se aprobaron los procedimientos selectivos de ingreso y de acceso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Profesores de Artes Plásticas y Diseño, y de ingreso a los Cuerpos de Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Escénicas y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño, a plazas del ámbito de gestión de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Se

ofertaron en el procedimiento 565 vacantes y desde entonces no se ha producido ninguna otra convocatoria. Las bases de la misma especificaban las disposiciones aplicables al procedimiento, todas ellas estatales aplicables con carácter general, es decir tanto la D. T. 17ª de la L. O. E. como los R. D. 276/2007 y 1834/2008.

En el baremo de méritos se recogían especificaciones detalladas acerca de su acreditación y valoración, hasta un máximo de 10 puntos y dentro de los mismos el trabajo desarrollado (máximo 5,5 puntos) los cursos de formación y perfeccionamiento (máximo 3 puntos) y los méritos académicos y otros (máximo 3 puntos).

Como particularidad, para optar al ingreso en plazas a impartir en vascuence o en plazas de la especialidad de Lengua y Literatura Vasca del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria o de Euskera del Cuerpo de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas los aspirantes deberían poseer alguno de los títulos especificados (Licenciado en Filología Vasca, título EGA (Euskara Gaitasun Agiria), Título de Aptitud expedido por Euskaltzaindia, Certificado de Aptitud de Euskera expedido por la Escuela Oficial de Idiomas o títulos declarados equivalentes), no siendo preciso para las plazas a impartir en castellano.

Navarra carece de Ley de Educación pero ha dictado bastantes normas con incidencia en el profesorado de Enseñanza Secundaria y Bachillerato, tales como el Decreto Foral 25/1997, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, la Orden Foral 258/1998, de 16 de julio, del Consejero de Educación y Cultura, por la que se desarrolla el anterior, Decreto Foral 25/2007, de 19 de marzo, por el que se establece el currículo de las enseñanzas de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Foral de Navarra, la Orden Foral 52/2007, de 23 de mayo, del Consejero de Educación, por la que se regula la implantación de las enseñanzas de la Educación Secundaria Obligatoria recogidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se fija el horario de las mismas para los centros docentes públicos y privados concertados situados en la Comunidad Foral, o la Orden Foral 217/2007, de 18 de diciembre, del Consejero de Educación, por la que se regula la evaluación, promoción y titulación del alumnado que cursa la Educación Secundaria Obligatoria, entre otras.

En el año 2012 el Parlamento de Navarra rechazó una proposición de Ley de Autoridad del Profesorado similar a las aprobadas en muchas otras Comunidades Autónomas. Sí tiene por supuesto, desde el año 1993, un Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones

Públicas de Navarra.

Mediante la Orden 31/2013, de 26 de abril, de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte de **Valencia**, se convocaron procedimientos selectivos de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes de profesores de Enseñanza Secundaria y profesores técnicos de Formación Profesional. Además de las disposiciones habituales aplicables en todo el territorio nacional, se citaban en la convocatoria la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana y el Decreto 62/2002, de 25 de abril, del Consell, por el que se regula la acreditación de los conocimientos lingüísticos para el acceso y la provisión de puestos en la función pública docente no universitaria en la Comunitat Valenciana. Fijándose una prueba previa de conocimiento de los idiomas y otras similares a las de las restantes comunidades.

En la Comunidad Autónoma de **Andalucía** es preciso atender, en primer lugar, a la ley autonómica 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, que regula en el capítulo II de su título I las cuestiones relativas a la ordenación de la función pública docente en Andalucía, a la selección del profesorado y a la provisión de los puestos de trabajo; y, en segundo lugar, al Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y se regula la selección del profesorado y la provisión de los puestos

de trabajo docentes. También hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y disposiciones autonómicas concordantes. Y todo ello sin perjuicio de la vigencia y preferencia de las disposiciones de carácter general que ya han sido referenciadas anteriormente.

La ley no realiza declaración genérica alguna acerca de la importancia del profesorado como elemento clave del fenómeno educativo, y dedica de forma muy significativa los primeros artículos del título primero al alumnado.

Solo a partir del artículo 13 comienza a atender al profesorado, efectuando declaraciones concernientes a la “función pública docente” en general para configurar su ordenación y el registro de personal docente; y a partir del artículo 15 se centra en la selección del mismo, concretando aspectos como la fase de prácticas que incluirá la realización de un curso de formación organizado por la Administración educativa.

Para la provisión de los puestos de trabajo docentes se opta por los sistemas habituales en este sector del concurso de traslados y los concursos para adjudicación provisional de las plazas vacantes, previstos en el artículo 17.

Sin embargo, y merced a una previsión del apartado 7 del artículo 13

*(“La Administración educativa podrá establecer requisitos o perfiles específicos para determinados puestos de trabajo docentes”)*, se prevé también la convocatoria de concursos específicos para la provisión provisional de determinados puestos de trabajo, si no pueden ser cubiertos por los procedimientos ordinarios.

El apartado segundo del artículo 18 especifica que el componente esencial de dicha formación permanente debe ser doble: la relación permanente e interactiva entre la teoría y la práctica, y la preparación para la dirección de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de desarrollo personal del alumnado. El apartado tercero encomienda a la Consejería de Educación suscribir los convenios precisos para organizar la formación inicial del profesorado con las Universidades, y el cuarto dispone que la fase de prácticas se desarrollará en los centros especialmente acreditados para ello, según se determine.

La formación inicial del profesorado, directamente relacionada con las condiciones precisas para el acceso a la función pública docente no universitaria, se complementa con la formación permanente del mismo. Este derecho es, al tiempo, una obligación de cuyo cumplimiento depende en buena medida el mantenimiento de la condición funcionarial adquirida. Así se describe en el apartado primero del artículo 19, encomendándose a la administración educativa la elaboración de una oferta diversificada de

actividades formativas, adecuadas a la situación existente y a las demandas de los centros educativos. Se fija como objetivo principal el perfeccionamiento de la práctica educativa, se señala la importancia de las redes profesionales, proponiendo una formación cooperativa, y se recomienda promover actuaciones coordinadas con las universidades y otras instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de estos fines.

El decreto, dictado al amparo de la competencia exclusiva para la aprobación de las directrices de actuación en materia de recursos humanos en el ámbito educativo, reconocida en el artículo 52. 1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como de la competencia compartida en cuanto a la política de personal al servicio de la Administración educativa, conforme al artículo 52. 2 de dicho Estatuto, se aprueba sin perjuicio del artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, conforme al cual corresponde al Estado dictar las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la misma norma fundamental, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Sus disposiciones deben, por otra parte, interpretarse de conformidad con la preferencia que en virtud del principio de jerarquía normativa tienen las contenidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en la ley estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en

la ley autonómica 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, a que ya hemos hecho referencia anteriormente.

El apartado 1º del artículo 1º del decreto delimita su objeto y ámbito de aplicación a “ ... *la ordenación de la función pública docente, **la selección del profesorado**, la determinación de los puestos de trabajo docentes en los centros públicos, zonas y servicios educativos dependientes de la Consejería competente en materia de educación, así como la **forma de provisión** de los mismos.*”.

A continuación, se desarrollan los preceptos que especifican las normas reguladoras de la función pública docente en Andalucía (“*ordenación de la función pública docente*”, artículo 2), las particularidades del personal laboral (“*personal en régimen de contratación laboral*”, artículo 3, comprendiendo el profesorado especialista y el laboral fijo no acogido a los procesos de funcionarización, así como el profesorado de religión), la relación de servicios de profesores extranjeros (“*profesorado de otros países*”, artículo 4), del profesorado emérito de las enseñanzas artísticas superiores (artículo 5) y el régimen del personal funcionario docente adscrito a la administración educativa (artículo 6).

El capítulo II del Decreto 302/2010 se dedica a la “selección del profesorado”, distinguiendo a lo largo de dos secciones las normas concernientes al personal funcionario de carrera y al personal interino.



Los artículos 7 a 16 del decreto, contenidos en la sección 1ª del capítulo II y concernientes a la selección del personal funcionario de carrera, se centran exclusivamente en las peculiaridades del periodo de prácticas, desarrollando de esta forma lo previsto en los artículos 29 a 31 del Real Decreto estatal 276/2007, y utilizando de forma genérica así en la Comunidad Autónoma la opción contenida en el artículo 10 .2 b) del mismo texto legal.

La sección comienza remitiéndose a la regulación contenida en la L. O. E., en la Ley de Educación de Andalucía y en el Reglamento de Ingreso ya reseñado.

A continuación se fijan los objetivos genéricos de la fase de prácticas (proporcionar herramientas, capacidades personales y competencia profesional, promoviendo la integración del profesorado en el trabajo en equipo, su capacidad de relación con el alumnado y sus familias y su participación activa en los centros), y su duración, de un curso académico es decir del siguiente al proceso selectivo, salvo los casos en que se aplase excepcionalmente.

El decreto establece también las normas generales para la acreditación de Centros aptos para la realización de las fases de prácticas, favoreciendo a los

que desarrollen proyectos educativos innovadores y cuenten con equipos comprometidos con la mejora de la docencia y de la formación del profesorado, remitiéndose a un ulterior desarrollo, y para la dirección de la fase de prácticas por funcionarios designados por las Direcciones Provinciales, a propuesta de las direcciones de los centros acreditados, sin perjuicio de la preferencia reconocida al respecto a los funcionarios de los cuerpos de catedráticos en la disposición adicional octava de la L. O. E. y supeditando igualmente la cuestión a una orden que especifique el procedimiento de designación y demás particularidades.

La normativa autonómica andaluza añade al periodo de prácticas la necesidad de realizar un curso de formación sujeto a un ulterior desarrollo reglamentario, con un enfoque fundamentalmente práctico y de cuya realización serán susceptibles de eximirse parcialmente los funcionarios que acrediten una experiencia docente previa de al menos dos años, previsión que se realiza al amparo del artículo 30 .2 del R. D. 276/2007.

Los funcionarios en prácticas están además obligados a elaborar un proyecto de trabajo personalizado, con un contenido tasado y necesariamente coherente con la práctica docente en el aula; y una memoria final de la fase de prácticas, describiendo del proceso y realizando una valoración personal del mismo.

Los artículos 13 a 16 del Decreto desarrollan finalmente las previsiones contenidas en el artículo 31 del R. D. estatal en materia de evaluación de la fase de prácticas. Dicho precepto dispone que la evaluación se realizará de forma que se garantice que los aspirantes posean las capacidades didácticas necesarias para la docencia, haciendo recaer sobre el profesor tutor y el funcionario en prácticas la responsabilidad sobre la programación de las enseñanzas de los alumnos de este último y disponiendo que al término de la fase de prácticas, se evaluará a cada aspirante en términos de "apto" o "no apto", en cuyo caso, la Administración podrá autorizar la repetición de esta fase por una sola vez, pudiendo estos aspirantes incorporarse con los seleccionados de la siguiente promoción, o bien realizando la fase de prácticas durante el curso siguiente a aquel en que fueran calificados como "no apto". La pérdida de todos los derechos al nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes que sean calificados por segunda vez como "no aptos" en la fase de prácticas se declarará motivadamente por los órganos correspondientes de la Administración educativa.

Pues bien, como indicaba, los artículos 13 a 16 del decreto autonómico andaluz regulan a tal fin la forma de proceder a la evaluación de la fase de prácticas mediante una comisión de evaluación en cada uno de los centros acreditados y zonas y servicios educativos correspondientes; comisiones

compuestas por un funcionario del Cuerpo de Inspectores de Educación que la presidirá, el titular de la dirección del centro y el director de la fase de prácticas, remitiéndose las peculiaridades de su funcionamiento a un ulterior desarrollo con las salvedades previstas en el artículo 16.

Se prevé igualmente la existencia de comisiones provinciales de coordinación de la fase de prácticas, presididas por la persona titular de la jefatura del servicio competente en materia de inspección de educación, con una composición adicional y funciones tasadas y remitida nuevamente en cuanto a sus peculiaridades a un desarrollo posterior, con la misma salvedad ya que el citado precepto establece que *“Las comisiones de evaluación y provincial de coordinación de la fase de prácticas se atenderán a lo establecido para los órganos colegiados en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Sección Primera del Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.”*.

Respecto del personal funcionario interino, la sección segunda del capítulo II del decreto 302/2010 dispone en su artículo 17 que el acceso al desempeño de funciones docentes como personal funcionario interino se registrará por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, recogiendo así los principios recogidos en el artículos 103 .3 de la Constitución

Española, en la L. O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el R. D. 276/2007, de 23 de febrero y en el artículo 15 .6 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

El artículo 18 del decreto prevé la creación de bolsas de trabajo para cada una de las especialidades de los cuerpos docentes, renovables una vez concluido cada proceso selectivo e integradas por dos grupos de personas: personal funcionario interino con tiempo de servicio reconocido a día 30 de junio de 2010 (disposición adicional cuarta del mismo decreto) y el personal aspirante seleccionado en la forma prevista en los artículos siguientes.

Para el acceso a las bolsas de trabajo y previa solicitud del interesado se requiere, en primer lugar, haber superado una o varias pruebas del procedimiento selectivo inmediato anterior, sin haber sido seleccionado. Ahora, bien, una vez integrado en la bolsa de trabajo correspondiente, el personal podrá permanecer en la misma tras un nuevo procedimiento selectivo si alcanza un mínimo de cinco puntos en un baremo integrado por la experiencia docente previa, la calificación obtenida en la prueba o pruebas superadas en el último procedimiento selectivo y la formación realizada en los dos años anteriores al mismo. La puntuación obtenida por los criterios primero y último no podrá superar los tres puntos.

La ordenación en las bolsas respectivas se realiza, tras el personal a que se refiere la disposición adicional cuarta del decreto, en función de la puntuación obtenida en el baremo, acudiéndose primero a la formación en caso de empate, después a la experiencia y finalmente a la puntuación obtenida.

El artículo 21 del decreto prevé igualmente la posibilidad de efectuar procedimientos extraordinarios de acceso a las bolsas de trabajo cuando se prevea que las mismas puedan carecer de efectivos suficientes para atender las necesidades del sistema educativo. Los requisitos para el acceso y el baremo de méritos aplicable se establecerán para cada convocatoria.

Las bases reguladoras del personal interino se remiten a una ulterior Orden de al Consejería competente en materia de educación.

Los capítulos III, IV y V se dedican, finalmente, a establecer las normas reguladoras de los puestos de trabajo docentes (artículos 24 –*“Distribución e identificación de los puestos de trabajo docentes”* – y 25 – *“Plantilla de los centros, zonas y servicios educativos”* –), así como para la provisión de los mismos (capítulo IV) y para la adjudicación de los destinos (capítulo V).

La provisión de los puestos de trabajo se desarrolla en dos secciones,

concernientes a los procedimientos de provisión y al personal participante en los procedimientos. Éstos pueden tener por objeto la adjudicación definitiva de destinos (mediante los concursos de traslados de ámbito estatal o autonómico, y los procesos de redistribución o recolocación de efectivos) o su adscripción provisional, estableciéndose también previsiones en materia de movilidad por razón de violencia de género, de reingreso o reincorporación de funcionarios y de comisiones de servicios.

En cuanto al personal funcionario participante en los procedimientos, se distingue entre los concursos de traslados y los procedimientos de adjudicación provisional a fin de determinar en uno y otro caso los funcionarios que están obligados a participar en los mismos o pueden participar voluntariamente en ellos, y las peculiaridades de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos de Catedráticos.

Las normas reguladoras de la adjudicación de destinos distinguen nuevamente entre los concursos de traslados, en cuyo caso “ *Los criterios para la adjudicación de los destinos serán los fijados por la correspondiente Orden de convocatoria que, en todo caso, se atenderá a lo establecido en la normativa básica estatal.*” y los procedimientos para adscripción a puestos de trabajo con carácter provisional, para los cuales se fija un orden de preferencia en el artículo 36 .1, estableciéndose también un criterio para las comisiones de servicios,

susceptible de excepciones en los casos de enfermedad (“orden de adjudicación prioritario”).

El Decreto 302/2010 se completa mediante seis disposiciones adicionales y otras cuatro transitorias que resuelven cuestiones ciertamente importantes y conflictivas, como viene siendo lamentablemente habitual en nuestro ordenamiento jurídico. Así, en tanto unas se ocupan de la contratación de profesorado extranjero para enseñanzas artísticas y de idiomas (disposición adicional 3ª), establecer una previsión para la teletramitación de los procedimientos resultantes de la aplicación del decreto (disposición adicional 5ª), o proclamar la aplicación de las normas vigentes hasta tanto no se dicten otras para desarrollo del decreto, y en tanto no se contradigan con el mismo (disposición transitoria 4ª), otras resuelven cuestiones más conflictivas y sensibles, como la situación de los funcionarios del Cuerpo de Maestros con destino en los dos primeros cursos del primer ciclo de secundaria (disposiciones adicionales 1ª y 2ª, y transitoria 3ª), de los interinos con tiempo de servicio (disposición adicional 4ª), del profesorado de religión (disposición adicional 6ª), del personal funcionario interino mayor de 55 años (disposición transitoria 1ª), y del personal funcionario interino asimilado al cuerpo de profesores especiales de institutos técnicos de enseñanzas medias, especialidad de Educación Física (disposición transitoria 2ª).



En el año 2012, la Junta de Andalucía desafió la prohibición resultante de las restricciones fijadas a nivel estatal y procedió a convocar oposiciones a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Bachillerato y Formación Profesional. dicha decisión fue recurrida por el gobierno de la nación ante el Tribunal Constitucional, paralizándose el proceso.

El Estatuto de Autonomía de **Cataluña**, aprobado mediante L. O. 6/2006, de 19 de julio, en su versión final, corregida por la conocida sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, establece en su artículo 44 el deber genérico de los poderes públicos de garantizar la calidad del sistema de enseñanza, y describe las competencias de la Comunidad en materia de educación en el artículo 131.

El apartado primero de este artículo atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de títulos o certificaciones con validez en todo el Estado, así como sobre los centros docentes que impartan dichas enseñanzas.

En cuanto a las enseñanzas postobligatorias que *sí* conduzcan a la obtención de títulos o certificaciones con validez en todo el Estado, así como sobre los centros docentes que impartan dichas enseñanzas, el apartado segundo declara igualmente *exclusiva* la competencia de la Generalidad sobre

varios aspectos concretos de las mismas, tales como "d) *La inspección, la evaluación interna del sistema educativo, la innovación, la investigación y la experimentación educativas, así como la garantía de la calidad del sistema educativo*" y "f) *La formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos*".

A su vez, el apartado tercero fija la competencia compartida de la Generalitat en lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución; competencia que incluye entre otras cuestiones "a) *La programación de la enseñanza, su definición y la evaluación general del sistema educativo*", "b) *La ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa*" y "j) *La adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa*". Los apartados primero y segundo del artículo 131 fueron, al igual que otros muchos preceptos del "Estatut", objeto del recurso de inconstitucionalidad resuelto mediante la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, ya citada, que en su fundamento 77 declara constitucional el artículo 131 argumentando así: " ... bajo la rúbrica «Educación», atribuye determinadas competencias a la

Generalitat de Catalunya en el ámbito de la enseñanza no universitaria. Si bien se ha impugnado formalmente en su integridad, los recurrentes afirman que su impugnación «se contrae principalmente» a los apartados 1 y 2, únicos sobre los que, por lo demás, se han extendido en la fundamentación jurídica de su demanda, cuyo contenido se ha reseñado en el antecedente 69, donde también se recogen las posiciones de las demás partes personadas. El debate procesal sobre el particular se ha centrado en la posible infracción de los arts. 27, 81 y 149.1.30 CE, alegando los Diputados recurrentes que la Generalitat no puede ostentar competencias exclusivas en materia de enseñanza no universitaria, ni determinar el contenido de lo básico o invadir materia reservada al legislador orgánico; tampoco, en fin, podría el Estatuto petrificar en sus normas la jurisprudencia constitucional. El apartado 1 del art. 131 EAC atribuye a la Comunidad autónoma, *«en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas»*. La misma literalidad del precepto excluye toda posible infracción del art. 149.1.30 CE en cuanto reserva al Estado la competencia exclusiva para la *«regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales»*, siendo así que el art. 131.1 EAC se limita, precisamente, a las enseñanzas que no conducen a los títulos cuyas condiciones son objeto de la reserva estatal. Tampoco puede admitirse que se infrinja aquel precepto constitucional en cuanto reserva también al Estado las

«normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución», reserva cuya finalidad constitucional explícita es «garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» y que no puede verse perjudicada por la sola utilización en el art. 131.1 EAC de la expresión «competencia exclusiva», toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC.

En **Euskadi**, el artículo 16 del Estatuto de Guernika dispone que “*En aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30º de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía*”.

Tan amplia declaración, fundada en los derechos históricos de los territorios forales cuyo amparo y respeto por parte de la Norma Fundamental declara la D. A.1ª a la cual alude el mismo precepto, se complementa con una disposición transitoria del propio Estatuto, la tercera según la cual “*Las transferencias que hayan de realizarse en materia de enseñanza, tanto de los medios patrimoniales como personales, con los que el estado atiende actualmente sus servicios en el País Vasco, se realizarán conforme a los programas y calendarios que establezca la*

*Comisión Mixta de Transferencias que se crea en la disposición transitoria segunda” y “El traspaso de los servicios de enseñanza se hará a la Comunidad Autónoma o, en su caso, a las Diputaciones Forales”.*

La Disposición Adicional 1ª de la Constitución añade que la actualización general del régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Como señala Corcuera Atienza<sup>104</sup>, la enseñanza, es decir la educación, junto con el Concierto Económico y la Policía Autónoma son materias de enorme trascendencia en el Estatuto de Guernika, por tratarse de las únicas en las que en éste se alude a la D. A. 1ª de la Constitución, en tanto fueron, además, “... *los principales elementos en torno a los cuales se moviliza la opinión pública vasca en vísperas de la elaboración del Estatuto*”.

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional especificó en su momento que la idea de los derechos históricos no podía considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias (STC 123/1984, de 18 de diciembre) y, en consecuencia, las competencias de la

---

<sup>104</sup> Corcuera Atienza F. Javier, “*Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales*” publicado en la Revista de Estudios Políticos, números 46-47. Julio – octubre de 1985, y la bibliografía citada en el mismo, en particular y muy especialmente el libro contemporáneo de Fernández Rodríguez, Tomás Ramón “*Los Derechos Históricos Forales, Bases Constitucionales para la Administración Foral Vasca*”, Ed. Cívitas - CE, Madrid, 1985. ...

Comunidad Autónoma en materia de enseñanza o educación no pueden considerarse derivadas de dichos Derechos Históricos. Todo ello sin perjuicio del respeto a los mismos en tanto integrados en la esfera de intereses y competencias de los territorios históricos, es decir las Diputaciones Forales como entes jurídicamente distintos y autónomos, entre sí y también respecto de la propia Comunidad Autónoma Vasca.

La referencia a los Derechos Históricos en lo concerniente a las competencias educativas se justificaba por la preexistencia de instituciones dependientes de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, en particular las llamadas Ikastolas, que debían actualizarse en el marco constitucional. Debido a lo cual se dictaron varias disposiciones tendentes a su integración en el sistema educativo, junto con las cuales se produjo la integración de su personal docente, como un proceso singular de acceso a la función pública docente<sup>105</sup>.

En el año 1980 el Consejo General Vasco promulgó la Normativa de Titularidad Pública de las Ikastolas de fecha 24 de enero, la primera de dichas disposiciones concretada en el Convenio suscrito el día 4 de octubre del mismo año por casi todas las existentes, que optaron voluntariamente por la vía de adoptar la condición de Centros Públicos no Estatales en las

---

<sup>105</sup> Una interesante aproximación al proceso seguido respecto de las Ikastolas se recoge en el artículo “*La normalización de la Ikastola: breve historia y estado de la cuestión de la Escuela Pública Vasca*” del Profesor Basurto Motrico, Félix en la Revista de Historia de la Educación, volumen 8 (1989).

condiciones previstas en la normativa, entre las cuales estaba prevista la dotación del personal docente mediante el sistema de concurso – oposición.

La ley del Parlamento Vasco 15/1983, de 27 de julio, por la que se crea Euskal Ikastolen Erakundea - Instituto Vasco de Ikastolas y se aprueba el Estatuto Jurídico de Ikastolas, dictada conforme indica su exposición de motivos para regular a las sucesoras de un “... *movimiento audaz cuyo objetivo principal consistía en educar a las futuras generaciones combinando la transmisión de los valores universales con los propiamente autóctonos de nuestro pueblo*”. Pese a dos recursos de inconstitucionalidad ...

El Tribunal Constitucional ha tenido que intervenir en varias ocasiones para resolver conflictos de competencia derivados de la especial naturaleza e intensidad de la competencia educativa recogida en el Estatuto de Guernika. Así por ejemplo en las sentencias 5/1981, de 13 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero (respecto del Decreto 480/1981, de 6 de marzo de 1981, sobre funcionamiento de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria en el País Vasco y en Cataluña).

El País Vasco ha convocado oposiciones en los años 2011 y 2012, estas últimas mediante Orden de 10 de febrero de 2012, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan

procedimientos selectivos para el ingreso en los Cuerpos de Maestras y Maestros, de Profesores Técnicos y Profesoras Técnicas de Formación Profesional, de Profesores y Profesoras de Enseñanza Secundaria, de Profesores y Profesoras de Escuelas Oficiales de Idiomas y de Profesores y Profesoras de Música y Artes Escénicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como el procedimiento de adquisición de nuevas especialidades para los funcionarios y funcionarias del Cuerpo de Profesores y Profesoras de Enseñanza Secundaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A tenor de lo dispuesto en la Orden de Convocatoria, la misma ha de regirse entre otras disposiciones por la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad del País Vasco. Esta norma singular en el ordenamiento autonómico comparado representa un loable esfuerzo de dignificación de la función pública docente no universitaria ni siquiera realizado a nivel estatal, en el cual las demoras para la redacción y aprobación de un Estatuto de la Función Pública Docente se han ido sucediendo antes y después de la publicación de la Ley 7/2007 mediante la cual se aprobó el Estatuto de la Función Pública.

La Comunidad Autónoma de **Aragón** es una de las que no presentan muchas particularidades en materia de acceso a la función pública docente no universitaria, careciendo además de una ley de Educación propia y de decretos



específicos al respecto.

Estas Comunidades Autónomas aplican directamente las normas estatales, transcribiendo literalmente las mismas en sus respectivas convocatorias, ya sea al Cuerpo de Maestros o a los Cuerpos de Profesores de Educación Secundaria y restantes cuyas plazas se convocan de forma simultánea.

Las particularidades, de haberlas, se producen en la forma y requisitos de los informes susceptibles de sustituir, en la fase de oposición, el sub apartado de la misma consistente en la preparación, exposición y, en su caso, defensa de una unidad didáctica por la emisión de un Informe de la administración educativa, para ciertos candidatos y en las condiciones que se especifican.

Se respetan pues tanto la fase de concurso como las dos partes en que el Decreto de 2007 divide la de oposición, es decir la demostración de conocimientos específicos necesarios para impartir la docencia y la de comprobación de la aptitud pedagógica del aspirante y su dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio docente, si bien en este caso exigiéndose a todos los aspirantes la presentación de la programación didáctica, pero dispensando a algunos de la preparación y exposición oral de la unidad

didáctica.

Tal y como de infiere de la Orden de 29 de abril de 2011, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, por la que se convoca procedimiento selectivo de ingreso y acceso al Cuerpo de Maestros, procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios del mencionado Cuerpo, y procedimiento de nueva baremación de la lista de interinos del citado Cuerpo, la comunidad aragonesa carece de una normativa específica en materia de ingreso, así como de una ley específica de educación.

Otro tanto sucedía en la Orden de 26 de marzo de 2010, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se convocan procedimientos selectivos de ingreso y accesos a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional y Profesores de Música y Artes Escénicas, así como procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios de los mencionados Cuerpos.

Las últimas convocatorias de oposiciones de acceso a la función pública docente del Principado de **Asturias** tuvieron lugar mediante sendas resoluciones de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del

Gobierno de de 23 de abril de 2010 5 y de abril de 2011, por las que se convocaron procedimientos selectivos para acceso e ingreso en los cuerpos docentes a que se refiere la L. O. D. E. – Profesores de Enseñanza Secundaria, etc. ..., y procedimientos para adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios de los mencionados cuerpos, así como para el ingreso en el Cuerpo de Maestros a que se refiere la misma ley orgánica, y procedimientos para adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios del mencionado Cuerpo, respectivamente.

Las disposiciones aplicables a ambas convocatorias apenas presentan especialidades con respecto al régimen general, salvadas las referencias al Estatuto de Autonomía y a algunas disposiciones autonómicas específicas, como la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, las leyes autonómicas de Presupuestos Generales para 2010 y 2011, y las resolución de la dirección General de Políticas educativas, ordenación académica y formación Profesional, de 26 de febrero de 2010, por la que se reconoce el programa de actividades formativas de formación en Competencias Estratégicas (General), Formación Específica y Formación para el Perfeccionamiento Profesional, organizadas por el Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” durante el primer semestre del 2010,

aprobadas en resolución de 11 de diciembre de 2009, , como actividades de formación permanente del profesorado.

El artículo 28 de la L. O. /1981, Estatuto de Autonomía de **Cantabria**, en la redacción dada por la L. O. 11/1998, de reforma de la misma, dispone que *"1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149, y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía."*

Es decir, que desde entonces la Comunidad Cántabra tiene asumida la prestación del servicio educativo hasta el máximo nivel permitido por la Constitución, es decir sujeta tan solo, en cuanto al desarrollo legislativo, a los límites derivados de la Constitución misma y las leyes orgánicas que se dicten en su desarrollo, y, en cuanto a la ejecución de la enseñanza, a la necesidad de respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y dictado de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

El apartado segundo del artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Cantabria añade: "*2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional*". A mi entender, este apartado suple la previa ausencia de una referencia expresa al apartado 1º del artículo 149 .1 de la Constitución, según el cual el Estado tiene la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Obviamente, el derecho a la educación es un derecho esencial cuyo reconocimiento y respeto en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos en cualquier lugar del territorio supone una premisa irrenunciable para la cohesión del Estado.

Las últimas oposiciones celebradas en Comunidad Autónoma de **La Rioja** en relación con los cuerpos docentes de la Enseñanza Secundaria lo fueron tras la publicación de la resolución, de 22 de abril de 2010, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se convocaron procedimientos selectivos para ingreso y accesos a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas,

Profesores de Música y Artes Escénicas y Profesores de Artes Plásticas y Diseño, así como los correspondientes procedimientos para la adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios de dichos cuerpos.

En total, se convocaron 61 plazas del cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, 9 plazas del cuerpo de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, 13 plazas del cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas y 16 plazas del cuerpo de Profesores de Artes Plásticas y Diseño, con el desglose por cuerpos, especialidades, procedimientos y turnos especificado en el anexo correspondiente a dicha resolución.

Las disposiciones legales aplicables al procedimiento selectivo eran en su mayor parte estatales, a excepción de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos de la misma Comunidad y el Acuerdo para el personal funcionario a su servicio durante el periodo 2008-2011.

El artículo 73 del Estatuto de Autonomía de **Castilla y León**, en su versión conforme a la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, dispone respecto de las competencias sobre educación que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la*

*competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal”.*

Añadiendo en cuanto a la enseñanza no universitaria, que corresponderá en todo caso a la Comunidad “... *la programación, creación, organización, régimen e inspección de los centros públicos y la autorización, inspección y control de todos los centros educativos ...*”; también “... *el régimen de becas y ayudas al estudio con fondos propios ...*”; igualmente “... *la evaluación y garantía de la calidad del sistema educativo ...*”; muy especialmente en lo concerniente a la presente tesis “... *la **formación** del personal docente ...*”; y, en cuanto a los contenidos, “... *la definición de las materias relativas al conocimiento de la cultura castellana y leonesa; las actividades complementarias y extraescolares, en relación con los centros sostenidos con fondos públicos; la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales*”. Incluyéndose finalmente en la competencia de la Comunidad las enseñanzas no universitarias que no conduzcan a la obtención de un título académico o profesional estatal.

Como ya sabemos, el apartado 30 del artículo 149 de la Constitución Española declara la competencia exclusiva del Estado en cuanto a la “*Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y **normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución**, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.*”.

Es sin duda a consecuencia de dicha competencia exclusiva del Estado que las autonomías no han pretendido incluir entre sus opciones la regulación de la selección del profesorado.

La última convocatoria de procedimientos selectivos de ingreso y acceso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Escénicas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño tuvo lugar mediante la Orden ADM 501/2010 de 21 de abril del mismo año, mediante la cual como suele ser habitual se convocaron también los procedimientos pertinentes para la adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios de los mencionados cuerpos. Actualmente se ha anunciado una nueva convocatoria.

Baleares, Canarias, Castilla La Mancha y Murcia siguen un régimen parecido al de las Comunidades Autónomas ya referenciadas. El acceso a los cuerpos docentes no universitarios presenta en cambio, respecto de las ciudades autónomas de **Ceuta y Melilla**, la especialidad de que su convocatoria y resolución corresponde directamente al Ministerio de Educación, que mantiene la competencia en materia de procedimientos selectivos de ingreso para las plazas de dicho ámbito de gestión territorial del



Ministerio de Educación y también en materia de procedimientos de adquisición de nueva especialidades por funcionarios de carrera de los distintos cuerpos.

Las últimas convocatorias se han producido en los años 2013 (Maestros, 11 plazas) y en el presente 2014 (Secundaria, 5 plazas). Ambas ciudades autónomas tienen graves problemas de alumnado con necesidades educativas especiales, debido a lo cual las Juntas de Personal Docente respectivas insisten en solicitar una mayor dotación de personal. Sin embargo, al igual que en el resto del territorio nacional existe un número elevado de docentes interinos.

La última oposición al Cuerpo de Maestros fue convocada mediante Orden ECD/713/2013, de 23 de abril, por la que se convoca procedimiento selectivo de ingreso al Cuerpo de Maestros para plazas del ámbito de gestión territorial del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y procedimiento de adquisición de nueva especialidad para los funcionarios de carrera del citado cuerpo (B.O.E. N° 103, de 30 de abril de 2013).

La convocatoria advertía ya que cumplido el plazo previsto en la disposición transitoria decimoséptima de la L.O.E., el procedimiento selectivo de ingreso a la función pública docente debía ajustarse al sistema establecido

en el Título III del Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero. Remitiéndose a efectos de temario a la Orden ECD/191/2012, de 6 de febrero (B.O.E. N° 32, de 7 de febrero de 2012) mediante la cual se dejaron sin efecto las Órdenes ministeriales de 15 de noviembre de 2011, que establecieron los nuevos temarios propuestos por el gobierno socialista unos días antes de las elecciones generales.

El sistema de acceso, una vez superado el periodo transitorio previsto en la L.O.E., debía equilibrar el valor de la experiencia como mérito disminuyendo la importancia que se le venía reconociendo, pues la ley consideraba necesaria la “... *adopción de medidas que permitan la reducción del porcentaje de profesores interinos en los centros educativos, de manera que en el plazo de cuatro años, desde la aprobación de la presente Ley, no se sobrepasen los límites máximos establecidos de forma general para la función pública*” -lo cual no se ha cumplido -. A tal fin, como es sabido, en el procedimiento selectivo se valoraría de forma preferente la experiencia docente previa en los centros públicos de la misma etapa educativa.

Sin embargo, considerando que antes del vencimiento del plazo el valor de la experiencia dentro del baremo de méritos era de un 53% de la puntuación total (un máximo de 7 puntos sobre 13) y que la nueva convocatoria lo fijó en un 41% (5 como máximo, sobre 12), no parecería

haberse producido un cambio muy significativo. Solamente se aprecia el cambio teniendo en cuenta que se ha incrementado el valor de cada año de experiencia (1 punto, en lugar de 0,7), de manera que a partir de cinco años da igual cuanta antigüedad adicional como interino tenga el aspirante, mientras que antes el máximo se alcanzaba con 10 años de antigüedad.

La convocatoria de plazas de Secundaria en Ceuta y Melilla, más reciente, tuvo lugar mediante la Orden ECD/666/2014, de 22 de abril, por la que se convocan procedimientos selectivos de ingreso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria para plazas situadas en el ámbito de gestión territorial del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Al igual que la Orden de convocatoria para el Cuerpo de Maestros, la valoración de la experiencia en el baremo de méritos quedó modificada a consecuencia de la finalización del plazo previsto en la transitoria decimoséptima de la L. O. E.

**5) Las propuestas tendentes a la implantación de un sistema “MIR” en el acceso a la Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.**

Aunque la idea ya había sido recogida en los programas electorales de los partidos mayoritarios en las elecciones de noviembre del año 2011, y planteada y defendida en reiteradas ocasiones desde el Consejo Escolar del

Estado, la proposición más detallada formulada al respecto por los representantes parlamentarios UPYD fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 5 de noviembre de 2013 y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara el día 29 de octubre del mismo año.

La proposición planteaba una selección de los docentes fundada en la “... **excelencia** académica contrastada y en la **capacidad pedagógica** para transmitir conocimientos, competencias y valores”, poniendo de manifiesto la necesidad de incrementar el nivel de exigencia de los estudios y sistemas de acceso a la profesión.

Se sostenía que la teoría de la educación o los modelos pedagógicos “... no compensan una formación insuficiente en las materias académicas”, lo cual no me parece correcto del todo, según mi criterio y propuesta la falta de formación académica se puede remediar más fácilmente que la falta de competencias pedagógicas; tampoco especificaba a qué “... *experiencia*” se refería cuando decía que ésta demuestra dicha afirmación-. “Un docente no puede enseñar bien lo que no conoce adecuadamente ...”, añadía, lo cual es cierto, pero un mal docente tampoco puede enseñar bien lo que conoce adecuadamente. De hecho los esfuerzos en selección y formación del profesorado de los sistemas educativos comparados no se centran solamente en sus conocimientos académicos.

“El sistema educativo español tiene pendiente mejorar la selección y formación del profesorado, requisito sin el cual ninguna ley de mejora o reforma educativa puede ser eficaz”. En esto estoy completamente de acuerdo. Sin embargo, no termino de

ver claro que se deba sustituir el sistema tradicional por otro que seleccione primero “... *a los mejores graduados en las diversas materias curriculares ...*” y, sin valorar previamente sus competencias para la docencia, “... *los forme como maestros y profesores mediante una auténtica inmersión práctica en la escuela real y la profesión docente, con la necesaria formación teórica complementaria*”.

En mi opinión, esbozada tras asistir al Congreso de Secundaria, el MIR educativo tiene un inconveniente en comparación con el sanitario, puesto que el acceso a este último requiere una previa opción vocacional por unos estudios universitarios comunes a todas las especialidades —el grado en Medicina— que exigen a su vez una determinación previa, a una edad temprana, enfocada a obtener unos resultados académicos en los estudios de secundaria y bachiller suficientemente elevados para acceder a dichos estudios. Los futuros estudiantes de medicina saben que su acceso al Grado exigirá una nota media muy superior a la de otras disciplinas, y desde algunos años antes se esfuerzan en ese sentido. En cambio, si el acceso al MIR educativo se produce directamente desde los distintos grados de Ciencias y Humanidades, sin otro criterio de selección que la nada desdeñable excelencia académica de los aspirantes, ni el componente vocacional estará asegurado, ni la concurrencia en los aspirantes de las competencias necesarias para la docencia estarían garantizadas.

Téngase en cuenta que la reforma de los sistemas de acceso a la profesión docente y de los sistemas de selección del profesorado es inseparable de la necesidad de dignificar la función docente en todos los sentidos, especialmente en cuanto a su estabilidad, reconocimiento social y, por supuesto retribución. De forma que una actividad docente altamente retribuida atraería más a los estudiantes con los mejores expedientes académicos de los distintos grados, sí, pero no impediría que accedieran a la docencia personas

con carencias importantes de competencias esenciales para su desempeño.

Por otra parte, la inmersión directa en la escuela real de personas cuyas competencias no hayan sido evaluadas podría resultar contraproducente, pues si bien podemos recordar con Fray Luis que “enseñando se aprende a enseñar” hoy sabemos que algunas personas pueden llegar a “aprender a enseñar” mejor que otras, y la eficiencia en la selección del profesorado pasa necesariamente por identificar primero las competencias (capacidades cognitivas, conocimientos, aptitudes, destrezas, habilidades, dimensiones de personalidad, experiencia o cualquier otro tipo de características necesarias para un buen desempeño) esenciales para la docencia, y establecer los mecanismos precisos para verificar la mayor o menor concurrencia en los aspirantes de dichas competencias.

Como quiera que la proposición no de ley planteaba el MIR educativo como “... *un ejercicio remunerado de la enseñanza durante uno o dos cursos*”, y teniendo en cuenta que en buena lógica –aunque no se diga expresamente- las retribuciones de los docentes en proceso de formación estarían a cargo de las administraciones educativas, es evidente que el acceso a dicho sistema tendría que estar presidido por los principios de igualdad, mérito y capacidad. Y podría presentar peculiaridades en las distintas comunidades autónomas, así como exigencias adicionales –sin ir más lejos, el conocimiento de la lengua cooficial-. Todo lo cual añade sin duda complejidad a la propuesta. Pero permite introducir en ella el filtro previo por competencias que se echa en falta.

En cuanto a la incidencia de un sistema de MIR educativo en los sistemas actuales de selección del profesorado, si se sigue el sistema sanitario únicamente podrían optar a los puestos de trabajo de las distintas

especialidades quienes hubieran superado previamente el MIR educativo, sin que sin embargo la superación del proceso garantice el acceso a la plaza. Las competencias deberían ser revisadas nuevamente, así como valoradas en concurrencia, ponderando la valoración final del proceso MIR.

Todo ello sin olvidar el enorme problema que supondría implantar directamente hoy ese sistema en un sector con una enorme carga de docentes interinos a quienes resultaría tan injusto exigir hoy desarrollar un MIR educativo como anteponer a quienes lo desarrollen, de lo cual resulta la necesidad de regular un régimen transitorio al efecto.





**V.- EL CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA EN  
EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE DEL  
PROFESORADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y DE  
BACHILLERATO.**

***(LA ELECCIÓN DE LOS MEJORES COMO ÚNICA SOLUCIÓN  
VÁLIDA EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN)***

*“ Cuando la arbitrariedad y la ilegalidad se atreven a levantar la cabeza con insolencia e  
impudicia, es siempre un signo seguro de que los llamados a defender la ley no han cumplido  
con su deber“.*

Rudolf Von Jhering.

**1) La evolución de la doctrina en materia de revisión jurisdiccional  
de la discrecionalidad técnica en el acceso a la Función Pública.**

**1) Introducción.**

La posibilidad de fiscalizar judicialmente los actos discrecionales es una cuestión tan antigua como el derecho administrativo, puesto que la razón de ser de éste consiste precisamente en someter la acción de los poderes públicos a criterios legales o reglamentarios objetivos y cuya correcta aplicación sea, en

consecuencia, susceptible de verificar. Sin embargo, los avances más significativos en la materia no se han producido a consecuencia de las sucesivas reformas legales, ni siquiera tras la aprobación de la Constitución de 1978 y el efecto expansivo de sus disposiciones al respecto, en particular de los artículos 103 (“*La Administración sirve* –siempre he creído que hubiera sido más adecuado decir “debe servir”- *con objetividad los intereses generales ...*”) y 106 (“*Los Tribunales controlan ... así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*”). No. Los avances más significativos han sido doctrinales y jurisprudenciales. Arduas conquistas progresivas, batallas ganadas merced al esfuerzo intelectual de los administrativistas, a la constancia de los litigantes y la valentía de los juzgadores en la larga e inconclusa guerra contra la arbitrariedad.

A su vez, nuestra doctrina más autorizada ha señalado siempre el origen del concepto de la denominada discrecionalidad técnica en la doctrina italiana, que la relaciona directamente con la desviación de poder al identificar esta última con los supuestos en que la Administración utiliza un poder discrecional que le compete para fines distintos de aquellos por los que le es atribuido, y el de los sucesivos avances para su control en la doctrina francesa, especialmente también a través de la doctrina de la desviación de poder<sup>106</sup>, y

---

<sup>106</sup> Respecto de la configuración clásica de la desviación de poder y su evolución hacia un verdadero control de oportunidad, mediante el control de los hechos y la aplicación de los principios generales del derecho, Martín Retortillo, Sebastián cita en su trabajo “*La desviación de poder en el derecho español*” (Revista de Administración Pública, número 22, 1957) a Riverò (“*Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo francés contemporáneo*”), Letourner

los *arrêts* del *Conseil D'Etat* francés, entre otras aportaciones del derecho comparado.

Cuestiones tales como la consideración de la desviación de poder como un vicio de legalidad o de moralidad<sup>107</sup> siguen, de alguna manera, presentes décadas después en las formulaciones teóricas del control de la discrecionalidad administrativa y sus límites, presentándose la cuestión como un poliedro cuyas múltiples caras se modifican y renuevan de forma periódica.

No es mi intención en este capítulo trazar un mapa detallado de la intrincada selva bibliográfica existente en la materia, ni mucho menos efectuar un análisis pormenorizado de la misma, empeño que otros han desarrollado ya en su día con acierto y valentía, pues no en vano la discrecionalidad es, seguramente, la temática más prolija de la disciplina. Tan solo pretendo exponer algunos de los hitos más significativos en la evolución de la doctrina española al respecto, desde mi humilde criterio y en la esperanza de que si no llegan a estar todos los que son, sean al menos todos los que estén.

---

(“*El control de los hechos por el Consejo de Estado francés*”), Laubadere (“*Traité élémentaire de Droit Administratif*”) y Janneau (“*Les principes généraux dans la jurisprudence administrative*”).

<sup>107</sup> Al respecto, Martín Retortillo, Sebastián cita a Hauriou (“*Précis de Droit Administratif et de Droit Public*”, 1927) y Welter; en contra de dicha configuración, Michoud (“*Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration*”, 1915) y Duez y Debeyre (“*Traité de Droit Administratif*”, 1952).

Dejando así constancia de mi intento de aproximación al tema, estudio y transposición de los conceptos de discrecionalidad administrativa y discrecionalidad técnica como condición “*sine qua non*” resultaría imposible estudiar después el estado actual de la cuestión en la jurisprudencia reciente. Todo lo cual servirá a su vez para fundamentar legalmente la propuesta de establecer un perfil ideal docente como referencia esencial en el acceso restringido a la formación y a la función pública docente, pues la concurrencia en los aspirantes de las condiciones personales y aptitudes que se integren en el perfil integrará el contenido discrecional del acto de selección no como decisión arbitraria sino, precisamente, como decisión técnica necesaria de los órganos de selección, objetivando más aún sus actos y, en consecuencia, haciéndolos más susceptibles aún de fiscalización.

2) Las propuestas de fiscalización y revisión jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa en la etapa preconstitucional.

Ya en el año 1954, **Garrido Falla**<sup>108</sup> anunciaba con cierta satisfacción al respecto que “*Nuestra jurisprudencia contencioso administrativa ha corregido la situación legal derivada de los textos de 1894 y posteriores en un doble sentido: de una parte, se ha*

---

<sup>108</sup> Garrido Falla, Fernando; “*El tratamiento jurisprudencial de la discrecionalidad administrativa*”. Revista de Administración Pública, número 13 (enero/abril de 1954).

*distinguido, admitiendo o no la excepción de incompetencia, entre acto discrecional y acto de gobierno; ...”* (como es sabido, en aquel tiempo solo estaban sometidos del control jurisdiccional contencioso administrativo los denominados actos “reglados” por contraposición a los actos políticos). “... *de otra,* ” -prosigue Garrido Falla- “... *se ha admitido la fiscalización de los elementos formales reglados de ciertos actos administrativos, discrecionales en cuanto al fondo*”.

Un primer avance en la materia, pues, se produjo en aquellos supuestos en que el Tribunal Supremo, alegada una excepción de incompetencia basada en el carácter discrecional del acto, admitía no obstante a trámite el recurso contencioso administrativo, desestimando la excepción, precisamente al objeto de determinar la concurrencia o no de tal carácter discrecional, para lo cual resultaba imprescindible ponderar el fondo del asunto.

El segundo avance, consecuencia lógica del anterior, tuvo lugar cuando la jurisprudencia comenzó a llegar, en palabras del mismo Garrido Falla, “... *a resultados que coinciden sustancialmente con los conseguidos por la moderna técnica jurídico-administrativa en el tratamiento del acto discrecional*”, es decir cuando la jurisprudencia aceptó la “... *posibilidad de descubrir elementos reglados junto a otros discrecionales en un mismo acto administrativo*”. Aunque también es cierto que la motivación dada a la aplicación de este criterio fue la naturaleza “de orden público” de los requisitos formales de cualquier acto administrativo, y no la

necesidad de restringir las actuaciones administrativas exentas de control.

En materia de acceso a la función pública, este criterio estaría en el origen de las primeras sentencias que superaron la barrera de la discrecionalidad técnica de los órganos selectivos, a fin de verificar si las decisiones adoptadas habían sido consecuencia exclusiva de dicha discrecionalidad, o bien también, de forma decisiva, de otras decisiones coetáneas (los “aledaños” del acto) dotadas de un contenido reglado y, en consecuencia, eventualmente susceptibles de control.

Citando Garrido Falla al respecto la jurisprudencia de agravios, es decir la dictada en relación a las sanciones impuestas a los funcionarios represaliados (“depurados”) por responsabilidades políticas, y la previsión recogida en la Orden de 23 de mayo de 1950, según la cual la falta de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa se limitaba a las sanciones en sí, pero no debía llegar a “... *impedir que se fuerce a la administración por medio del recurso de agravios a cumplir las formalidades establecidas y a actuar de conformidad con lo que disponen las leyes, **sin quebrantarlas en aspectos en que ya no puede moverse discrecionalmente**, cual sucede con la clase de sanciones que se puedan imponer, con las normas procesales que han de aplicarse o con los requisitos que es preciso que se cumplan*“, supuestos todos ellos de verdaderos “aledaños” de las sanciones.

Finalmente, constatando el “... *indudable avance hacia la eliminación del <tabú>*” que hasta entonces amparaba a la actuación discrecional de la Administración, Garrido Falla señalaba dos sentidos en los cuales debía, a su juicio, avanzar nuestro ordenamiento jurídico en la guerra contra la arbitrariedad administrativa: la fiscalización del fin perseguido con el acto, mediante la aceptación y aplicación progresiva de la doctrina francesa del *détournement de pouvoir*, y la fiscalización de la *causa* del acto, el presupuesto de hecho susceptible de ser identificado como el origen del mismo, elemento este último tan inseparable del “fondo del asunto” que, a largo plazo, daría lugar a una disminución progresiva e imparable de los supuestos de discrecionalidad sustraídos al control jurisdiccional.

Apenas tres años después, **Martin Retortillo Baquer (Sebastián)** volvía sobre el tema de la discrecionalidad desde la perspectiva del estudio de la desviación de poder<sup>109</sup> y la labor de la jurisprudencia en su elaboración y desarrollo previo a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956, especialmente teniendo en cuenta su no aplicación a los actos

---

<sup>109</sup> Martín Retortillo, Sebastián, op. cit. El autor cita a Tezner, Turegg, Amorth y, de la doctrina francesa, a Hauriou, Reglade y Welter. Resultando especialmente deslumbrante el planteamiento de este último sobre la posibilidad de ejercer judicialmente un control de oportunidad de los actos administrativos, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde entonces y el estado actual de la cuestión, todavía abierta. Defendiendo el autor el carácter de la oportunidad de los actos administrativos como límite de los mismos pues, a diferencia de los actos privados, los primeros además de conformes a derecho deben ser oportunos.

discrecionales.

El autor citaba como fundamental el estudio de la discrecionalidad, del *mérito* en la doctrina italiana, concebido desde el punto de vista negativo como la parte del acto administrativo no susceptible de control jurisdiccional, para concluir ya entonces que sería equivocado excluir a priori el control de la discrecionalidad en el derecho español, citando también a la doctrina alemana para la cual el acto administrativo debe ser no solo legítimo sino también oportuno (*zweckmässig*).

Para Martín Retortillo Baquer (Sebastián), “... *todo este problema de la oportunidad puede reducirse a una sola cuestión: la exigencia de unas determinadas circunstancias fácticas para dictar un acto y la confrontación que de las mismas se haga al ser éstas verificadas por los tribunales que al juzgar de su suficiencia y validez, necesaria para que el acto pueda estimarse legítimo, podrán venir mediante el control de tales hechos a conocer de aspectos un tanto al margen del puro control de legalidad*”. Poniendo de manifiesto respecto del control de los hechos que si bien tradicionalmente no se había dado mucha importancia a la prueba en el recurso contencioso administrativo, ateniéndose a los recogidos en el expediente administrativo, la configuración legal de la desviación de poder en tanto control de la discrecionalidad de la administración daría lugar a una “...*represtinación de la prueba en el procedimiento contencioso, pues el Tribunal, para poder señalar si el acto que se*



*recurrir está o no de acuerdo con el ordenamiento jurídico, deberá antes que nada calibrar y valor debidamente las circunstancias de hecho, infiriendo sólo a través del conocimiento directo que de estos hechos tenga, si ha existido o no desviación de poder*<sup>110</sup>.

**Clavero Arévalo**<sup>110</sup>, a su vez, enfocaba el problema de la desviación de poder y la discrecionalidad desde el punto de vista del análisis de dos autos – de fechas 8 de junio y 11 de julio de 1959 – y, entre otras, una sentencia de la sala 5ª del Tribunal Supremo de fecha 24 de octubre de 1959, acerca de un concurso para seleccionar y adjudicar la mejor oferta para la gestión recaudatoria de una corporación. Al margen de otras cuestiones de índole procesal relevantes entonces, si bien hoy superadas (hasta cierto punto, pues el Clavero Arévalo argumenta también sobre conceptos intemporales como la motivación de las sentencias y su congruencia, entre otros), señala en esta última decisión, resuelta a favor del recurrente no designado, en perjuicio del designado – codemandado, cómo la Sala fundamenta el fallo exponiendo que la administración demandada, “... *al nombrar a D. ..., incurrió en desviación de poder, por haber hecho uso indebido o erróneo de su potestad discrecional, ya que la designación efectuada no se ajustaba al fin del concurso*”.

Siendo el fin del concurso elegir la oferta que ofreciera mayores

---

<sup>110</sup> Clavero Arévalo, Manuel; “*La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*”. Revista de Administración Pública, número 30 (1959).

garantías de acierto en la gestión recaudatoria y mejores beneficios para la administración, todo ello a juicio discrecional del presidente de la comisión y sin ulterior impugnación por los concursantes, la Sala procedió no obstante a verificar si el ejercicio de dicha potestad discrecional por el presidente se ajustó realmente al fin perseguido y si mediante la misma se alcanzó dicho fin, llegando a la conclusión de que no una vez examinadas las condiciones objetivas aducidas por los concursantes, algunas más susceptibles de valoración subjetiva como los antecedentes e historial de preparación, y otras más susceptibles de objetivar y comparar, como las ofertas económicas, las garantías y los premios de cobranza.

Clavero Arévalo se preguntaba en consecuencia si la designación inicial anulada por la Sala estaba realmente afectada por el vicio de la desviación de poder, o bien se trataba del vicio de error en la apreciación de los hechos, “... *distinto, aunque íntimamente vinculado, a la desviación de poder*”, concluyendo que ambos conceptos quedan conectados entre sí ya que “... *se observa en nuestro caso cómo la indebida apreciación de los hechos que sirven de presupuesto al acto administrativo se conecta en la sentencia con el elemento teleológico del concurso, que es la selección del mejor, considerándose que con dicha indebida apreciación de los hechos se ha quebrantado también el fin del concurso, incurriéndose por ello en desviación de poder*”.

Teniendo en cuenta la evolución de la doctrina estudiada en este

capítulo, sorprende –más bien deslumbra- al lector del siglo XXI la rotundidad con la que el autor afirma después, estudiando las conexiones entre la desviación de poder y los actos reglados y discrecionales, los siguiente: “*Que un acto de contenido discrecional puede incidir en desviación de poder, tanto si se produce en el ejercicio de potestades como de funciones administrativas, es algo que no tiene duda*”. Es decir, que frente a las posturas contrarias a la revisión jurisdiccional de los actos discrecionales, fundadas precisamente en dicha discrecionalidad, técnica o no, Clavero Arévalo ya afirmaba hace más de sesenta años que las potestades discrecionales, debido al margen de libertad que permiten a la administración frente a las restricciones que afronta en el ejercicio de las regladas y en la producción de actos “automáticos” **son precisamente las que mayor control jurisdiccional necesitan**, desde la verificación del cumplimiento de los fines previstos para su ejercicio. Y lleva a dicho lector a preguntarse si el error consistente en invertir los términos y establecer una doctrina contraria a la revisión jurisdiccional de los actos discrecionales **no sería consecuencia de una valoración excesiva del “plus” de legitimidad de la administración derivado del paso a un sistema democrático**. Es decir, si de alguna manera el cambio de régimen no llevó a pensar, erróneamente, que una administración bajo el control de unos representantes políticos libremente designados por la voluntad popular no debería tener una mayor libertad a la hora de actuar discrecionalmente que una administración bajo el control de un régimen no democrático, siendo ambos Estados de Derecho. De estos polvos podrían, sin

duda, venir buena parte de los lodos que padecemos hoy, pero será avanzando en el estudio de la evolución de la doctrina como veremos hasta qué punto es acertada esta conjetura.

La capacidad de anticipación de Clavero Arévalo le lleva incluso a preguntarse si pueden los Tribunales de Justicia, al sustituir un acto administrativo por otro –asumiendo pues con total naturalidad un control de plena jurisdicción de los actos– cometer, a su vez, desviación de poder. Anticipándose, decimos, a uno de los argumentos favorables a la restricción del control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica, esto es al que siempre ha sostenido que dicho control supondría sustituir una discrecionalidad por otra, y que la primera –la ejercitada por la administración– tendría una “legitimidad de origen” reforzada en un sistema democrático. Especialmente considerando que concluye respondiendo afirmativamente a la pregunta planteada, si bien en mi opinión en gran medida debido al contexto normativo entonces vigente.

En un fundamental artículo, García de Enterría<sup>111</sup> “*La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*” señaló ya las líneas que se seguirán años después

---

<sup>111</sup> García de Enterría, Eduardo; “*La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*”. Revista de Administración Pública, número 38 (mayo/agosto de 1962).

para ir cercando a la discrecionalidad técnica, reduciendo progresivamente su alcance.

Refiriéndose a los poderes discrecionales (“... *verdadero caballo de Troya en el seno del Derecho Administrativo*”, recuerda citando a Hans Huber), García de Enterría comienza señalando que “*La primera reducción de este dogma de la discrecionalidad se opera observando que en todo acto discrecional hay elementos reglados suficientes como para no justificarse de ninguna manera una abdicación total del control sobre los mismos*”, anticipándose a la distinción jurisprudencial entre el núcleo discrecional de las decisiones y sus aledaños, y añadiendo después como segunda fase del control de la discrecionalidad la consideración del fin de las potestades discrecionales como un elemento reglado más de las mismas, y su revisión mediante la doctrina de la desviación de poder.

Señalando además tres técnicas adicionales de control de la discrecionalidad (el control de los hechos determinantes o supuestos de hecho de la norma, la distinción entre las potestades discrecionales y los conceptos jurídicos indeterminados y el control judicial de las potestades discrecionales por los principios generales del derecho, incluyendo entre los mismos nada menos que “... *los derechos y libertades fundamentales de las personas y las instituciones*”). Todas ellas desarrolladas y aplicadas en distintos ámbitos del derecho administrativo, sin olvidar la naturaleza revisora de la función

jurisdiccional y la necesidad de respetar, verificada dicha revisión, el núcleo de discrecionalidad como un atributo del poder ejecutivo no susceptible de ser apropiado por el poder judicial. *“Al término de esta formidable reducción de la discrecionalidad queda de ésta un último residuo, aquel en el que se manifiesta como una apreciación de valores singulares (la oportunidad es sólo uno de ellos) sobre la que se monta la libertad de elección en que en último extremo consiste.*

*Esto ya no es fiscalizable jurisdiccionalmente, ni puede serlo, porque los Tribunales sólo pueden usar para la medida del actuar administrativo criterios jurídicos generales—lo general es justamente lo propio del Derecho, en donde radica su objetividad, y no en apreciaciones subjetivas y contingentes de la justicia de los casos concretos.”.*

**González – Berenguer Urrutia**<sup>112</sup> no tardaría mucho más tiempo en señalar la necesidad de suprimir en un futuro inmediato el artículo 40 de la entonces vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, indicando: *“... su apartado a) es de innecesaria consignación, los apartados b), c) y d) son inconcebibles en un Estado de Derecho, y el apartado f) es un caso de acto producido con vistas a una jurisdicción no contenciosa”.* Y preguntándose acertadamente respecto de los apartados centrales *“¿Qué sentido tiene un Ordenamiento que contiene una Ley y al mismo tiempo prevé en otra Ley que la infracción de la primera no puede ser constatada por los Tribunales?”*, lo cual, llevado al ámbito de la revisión jurisdiccional de los procesos selectivos del personal al servicio de la Administración, nos lleva a

---

<sup>112</sup> González Berenguer Urrutia, José Luis; *“Materia contenciosa y fiscalización de la discrecionalidad”*. Revista de Administración Pública, número 38 (mayo/agosto de 1964).

preguntarnos si tendría sentido a su vez un Estado en el cual, estando reconocido como un derecho fundamental el acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad y sujeta la acción administrativa al control de los Tribunales, si tiene sentido digo que dichos Tribunales no puedan verificar si dichos procesos selectivos se han ajustado a los principios indicados, o no.

El autor terminaba recogiendo en sus conclusiones, entre otras afirmaciones ciertamente avanzadas, que “*Desde el punto de vista de su posterior examen jurisdiccional, no hay diferencia práctica entre lo discrecional y lo reglado. ... El acto administrativo siempre es fiscalizable*”. Y que “*Ante la discrecionalidad, el Tribunal puede subrogarse en el lugar de la Administración y decidir lo que es en el caso en cuestión el interés público*”. Sin embargo, cincuenta años después estas afirmaciones no se han convertido todavía del todo en realidad.

Los avances en el control de la discrecionalidad técnica se fueron produciendo a merced del impulso combinado de la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, a partir de la Constitución de 1978, del Tribunal Constitucional, máximo órgano en materia de garantías constitucionales llamado con frecuencia a corregir las decisiones del primero.

Otra aportación teórica fundamental de la época y contemporánea de la

anterior es el artículo de **Nieto García**<sup>113</sup> acerca de la discrecionalidad en materia disciplinaria. Nieto García reflexiona acerca de la discrecionalidad técnica en relación con los conceptos jurídicos indeterminados y los principios generales del derecho, y planteaba ya entonces una cuestión que, lamentablemente, cincuenta años después sigue sin estar resuelta del todo: *“Pensemos en un caso, que es una cruz del Derecho administrativo: las pruebas o exámenes de los Tribunales oficiales y la posibilidad de su revisión jurisdiccional. Conforme a los criterios que quedan expuestos, no se trata de discrecionalidad, ya que solo hay una solución posible (el candidato, o posee el nivel científico adecuado, o no lo posee), y, por otro lado, es un juicio (se trata de valorar sus conocimientos, no ya de que la Administración quiera o no aprobarle). En conclusión, no hay discrecionalidad, sino un concepto jurídico indeterminado (el nivel de conocimientos), que la Administración ha de concretar o determinar”*.

Aunque Nieto García sigue adelante sus razonamientos constatando la dificultades que entraña la revisión jurisdiccional de la discrecionalidad entendida como una habilitación rigurosamente personal a la Administración (*“höchstpersönliche Ermächtigung”*, citando a H. Kellner, su contundencia al afirmar la existencia de una sola solución posible para cada caso anticipa el pleno control de aquella, pues como veremos la habilitación no lo es para el ejercicio de una actividad volitiva sino cognitiva.

---

<sup>113</sup> Nieto García, Alejandro; *“Reducción de la discrecionalidad administrativa en materia disciplinaria”*. Revista de Administración Pública, número 38 (mayo/agosto de 1964).



Para citar un último trabajo fundamental en la materia previo a la aprobación de la Constitución debemos, finalmente, recordar a **Sainz Moreno**<sup>114</sup> y su desarrollo de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados.

Sainz Moreno defiende una interpretación restrictiva de un posible apoderamiento exclusivo del legislador a la administración a la hora de aplicar y concretar los conceptos jurídicos indeterminados recogidos en una norma, p. ej. el “justo precio” o, en el acceso a la función pública. la “aptitud”, el “mérito” o la “capacidad”.

Según sostiene, la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados en la descripción del presupuesto de hecho trazada en la norma “... *no significa, por sí sola, la atribución de la facultad de elegir discrecionalmente entre varias soluciones “posibles” aquella que en cada caso se considere conveniente y oportuna ...*”, sino que con independencia del mayor o menor grado de indeterminación de cualquier concepto jurídico indeterminado, éste “... *no admite, si la norma ni dispone otra cosa, más que una solución correcta*”. En consecuencia, el ejercicio de la potestad consistente en dotar de un contenido concreto al concepto jurídico indeterminado en cada caso concreto puede y debe ser susceptible de control jurisdiccional “... *sin que tal control* – en caso de dar lugar a una solución distinta

---

<sup>114</sup> Sainz Moreno, Fernando; “*Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*”. CIVITAS, Madrid, 1976.

– *implique una mera sustitución de criterios, sino el resultado de la búsqueda de la solución justa*”.

La aportación fundamental del autor consiste pues en reiterar la inexistencia de un verdadero margen de discrecionalidad en la mal llamada discrecionalidad técnica, pues mediante la determinación de la solución justa lo que debe hacer la Administración es llegar a la única posible, y no escoger entre varias susceptibles de ser consideradas como tales.

### 3) Los primeros avances de la era constitucional.

Comentando la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1983, **Coca Vita**<sup>115</sup> presentó un avance significativo en la tendencia al incremento del control jurisdiccional de la administración, poniendo sin embargo de manifiesto sus dudas acerca de las reservas resultantes de la misma.

La sentencia del Tribunal Constitucional resolvía un recurso de amparo promovido a su vez frente a una sentencia de la Sala 5ª del Tribunal Supremo, que rechazó la pretensión del recurrente de resolver la conformidad o no a derecho de sendos acuerdos del Consejo Superior de la Armada mediante los

---

<sup>115</sup> Coca Vita, Eduardo; “*Legalidad constitucional, exclusión del control judicial y discrecionalidad técnica*”. Revista de Administración Pública, número 100-102 (1983).

cuales le había sido denegado el ascenso a General de Brigada de Infantería de Marina; decisión del Tribunal Supremo fundada en la exclusión del control jurisdiccional de dichas decisiones (salvo en lo concerniente a los vicios del procedimiento) recogida en la Ley 78/1968, de 5 de diciembre, en relación con el artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956. es decir, que el Tribunal Supremo consideró preferente la excepción indicada no obstante la invocación expresa por el recurrente de los artículos 24 y 53 .1 de la Constitución, a consecuencia de los cuales el derecho a la tutela judicial efectiva debería haber prevalecido.

Sin embargo, este no fue el criterio aplicado a juicio del Tribunal Constitucional, denegándose el amparo argumentando que la sentencia del Tribunal Supremo había excluido la decisión del control judicial debido a su naturaleza esencialmente técnica, siendo precisamente este argumento el que critica Coca Vita pues a pesar de declararse expresamente la preeminencia de las normas constitucionales sobre las disposiciones normativas restrictivas del acceso a la Tutela Judicial Efectiva -efecto también de su Disposición Derogatoria-, de hecho se mantenía la exclusión del control jurisdiccional mediante la figura de la discrecionalidad técnica.

Apenas dos años después, el mismo autor<sup>116</sup> celebraría una sentencia

---

<sup>116</sup> Coca Vita, Eduardo; “*También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los tribunales*”.

posterior del Tribunal Supremo que introducía en uno de sus considerandos una nueva matiz a la doctrina de la exclusión del control judicial de la discrecionalidad técnica, afirmando que la misma “... *entendida en su sentido literal conduciría a la incorrecta conclusión del sometimiento del Juzgador a las apreciaciones del órgano administrativo cuyo acto calificador es precisamente el objeto de la revisión contencioso-administrativa, lo que en el nivel pragmático implicaría claro quebranto de la tutela judicial efectiva asegurada por el artículo 24 .1 de la Constitución al quedar así de hecho inimpugnables las estimaciones técnicas del mencionado Tribunal calificador ...*” “añadiendo que “ ... *antes bien, tales apreciaciones pueden ser desvirtuadas por elementos probatorios, periciales o no, que es a la parte recurrente a quien corresponde aportar para que, en definitiva, el Juzgador pueda pronunciarse en valoración conjunta de la prueba ...*”.

Como sabemos, estas consideraciones no siempre han sido asumidas por los tribunales de Justicia. La tesis de la discrecionalidad técnica como frontera infranqueable para el juzgador ha gozado de una excelente salud en los años posteriores a la sentencia indicada, con periodos de mayor y menor intensidad. Sin embargo, como precedente de una posición judicial reacia a la existencia de ámbitos vedados al control de la legalidad de la actuación administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican, la sentencia indicada mereció en su momento justamente los elogios del autor, quien consciente de la tarea restante apuntaba la necesidad de consolidar la

línea jurisprudencial iniciada con similares sentencias futuras.

Por otra parte, el control de la discrecionalidad técnica de los órganos administrativos no era el único control reclamado por la doctrina y polémico a nivel jurisprudencial, ya que en esos mismos años existía también una fuerte polémica y resistencia de los órganos judiciales a ver su propia “discrecionalidad” sometida al control del Tribunal Constitucional. Como expone **Martín Retortillo Baquer (Lorenzo)**<sup>117</sup> *“Hablaban de la idea fuerza de los jueces como controladores de la discrecionalidad administrativa. En esta línea la posibilidad tan aquilatada de controlar la discrecionalidad inaugura una brillante nueva etapa, cuando se abre la oportunidad de controlar la discrecionalidad ... de los propios jueces”*. Control fundado en la interdicción constitucional de la arbitrariedad de todos los poderes públicos, y concretado en un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional frente a las decisiones judiciales, posibilidad hoy plenamente asumida pero considerada entonces compleja y delicada por algunos sectores de la judicatura que se negaban a ser tratados como “potenciales violadores de derechos fundamentales y libertades públicas”, llegando a proponer que el Consejo General del Poder Judicial ordenara que no se remitieran actuaciones judiciales al Tribunal Constitucional a efectos de la tramitación de recursos de amparo, basándose en la exclusividad de la atribución constitucional del ejercicio de la función jurisdiccional y en la

---

<sup>117</sup> Martín Retortillo Baquer, Lorenzo; *“Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial”*. Revista de Administración Pública, número 108 (1985)

consideración del Tribunal Constitucional como un “órgano político, por la forma en que son designados sus magistrados.

Uno de los primeros estudios específicos sobre el control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica en los concursos y oposiciones es el de **Piñar Mañas**<sup>118</sup>, publicado en el año 1989. Para concluir entonces afirmando la plena superación del dogma inconsistente de la soberanía de los órganos selectivos -hace veinticinco años y, sin embargo, hoy todavía se alega por las defensas de las respectivas administraciones-, el autor comenzaba recordando una cita de **Serrano Guirado**<sup>119</sup> según el cual la decisión del órgano de selección “... *no es un acto administrativo susceptible de impugnación*” salvo que pudiera acreditarse la concurrencia de algún vicio del consentimiento -y, en consecuencia, externo al mismo órgano- o bien de alguna infracción “... *de las normas reglamentarias aplicables*” -anticipando las tesis que en los años posteriores distinguieron entre el núcleo de la decisión y sus aledaños.

El autor deslinda el problema principal de la existencia o no de un ámbito excluido al control judicial fundado en una presunta soberanía de los órganos de selección o en el carácter técnico de sus decisiones de otras cuestiones concernientes a los procesos selectivos y su impugnación, tales

---

<sup>118</sup> Piñar Mañas, José Luis; “*El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones*”. Documentación Administrativa, número 220 (1989).

<sup>119</sup> Serrano Guirado, Enrique; “*El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*”. Instituto de Estudios Políticos, Madrid (1956).

como los eventuales vicios procedimentales, los derivados de la existencia de una desviación de poder y los concernientes al derecho de los aspirantes de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Considerando inadmisibile el dogma tradicional de la soberanía de los tribunales de concursos y oposiciones, pese a la postura que considera el control de sus decisiones como una injerencia y una extralimitación en la función jurisdiccional, el autor defiende la necesidad de poner fin al mismo en concordancia con la línea jurisprudencial que viene a abrir incluso la posibilidad de que los órganos judiciales sustituyan con sus decisiones las de aquellos, siempre y cuando cuenten con “... *la totalidad de los datos, circunstancias y requisitos precisos para la formulación del juicio*”. Insistiendo en la inexistencia de zonas exentas del control jurisdiccional desde la aprobación de la Constitución y por efecto especialmente de sus artículos 9, 24 y 103, por más que otros autores autorizados como **Muñoz Machado** insistieran en considerar el enjuiciamiento y revisión de las decisiones de los órganos selectivos como un “exceso de jurisdicción” <sup>120</sup>.

El autor cita también para reforzar sus argumentos el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 18 de julio de 1958 y el artículo 43 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, en tanto prevén la impugnación y

---

<sup>120</sup> Muñoz Machado, Santiago; “*La reserva de jurisdicción*”. La Ley, Madrid, 1989.

revisión en a vía administrativa de las decisiones de los órganos de selección y, por tanto, con mayor razón su eventual revisión jurisdiccional. Y procede a continuación a desarrollar una fundada argumentación negando la misma existencia de la proverbial discrecionalidad técnica de los órganos selectivos, distinguiéndola de la discrecionalidad administrativa fundada en la determinación del interés público. En idéntico sentido, mantiene que no cabe aplicar a este tipo de decisiones la doctrina resultante de la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de mayo de 1983 acerca de las “*cuestiones de índole estrictamente técnica*”, equiparando su exclusión del control jurisdiccional a permitir que las plazas sean cubiertas “**a discreción**” de los órganos selectivos, sin sujetarse a los principios de mérito y capacidad y sin posibilidad alguna de revisión judicial. Debido a lo cual su interpretación de la sentencia citada diverge de la expresada por Coca Vita, quien como ya hemos expuesto la criticara debido a considerarla favorable a la tesis de la exclusión jurisdiccional de la discrecionalidad técnica, pues Piñar Mañas, tras exponer el mismo caso y resolución, llega a distinta conclusión. Para lo cual atiende a tratarse de una decisión concerniente al “supuesto concreto” que se juzga, y no susceptible de extenderse a cualquier otra. Refiriéndose como tal a los ascensos militares, y deduciendo –en mi opinión de forma discutible– que al no existir una referencia expresa a los mismos en la Constitución, su concesión y decisión por los Consejos militares correspondientes no estaría sujeta estrictamente a los principios de mérito y capacidad recogidos en el artículo 23



de la Constitución. Manifestando pues que la sentencia no excluye la posibilidad de control de las decisiones de los órganos selectivos en el acceso a la función pública. *“El control es posible”* – manifiesta – *“Lo que sucede es que se configura de manera sumamente complicada”*.

En mi opinión, esta última frase contiene la interpretación más acertada de la sentencia pues de la misma se puede inferir que tratándose de la impugnación de decisiones discrecionales técnicas su fundamentación debe ser reforzada mediante la aportación al órgano jurisdiccional de datos objetivos que acrediten la falta de acierto de la decisión más allá de meras discrepancias técnicas en sí, anticipándose así el Tribunal Constitucional a la línea jurisprudencial que en un futuro permitiría a los órganos judiciales revisar el núcleo material de la decisión si concurre en la misma algún error tan evidente y palmario que no sea susceptible de una valoración subjetiva, como sucede con los errores materiales y aritméticos en el cómputo de los méritos de los concursos. La discrecionalidad técnica se configuraría pues como una potestad administrativa inatacable mediante apreciaciones técnicas subjetivas divergentes, pero sujeta plenamente al control jurisdiccional mediante la constatación, en su caso, de la concurrencia en su ejercicio de errores manifiestos.

La discrecionalidad en la configuración del concreto contenido de los

conceptos jurídicos indeterminados de mérito y capacidad, que ostenta la administración en cada convocatoria, no debe dar lugar a su vez a una discrecionalidad adicional en la apreciación y valoración de los mismos respecto de cada candidato, como resulta de las sentencias del Tribunal Constitucional de 23 de abril de 1986 y del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1988 y 5 de octubre de 1989, citadas por el autor. Quien recuerda que ya en el trabajo de Nieto García publicado en el año 1964 se distinguía magistralmente, con cita de la doctrina alemana, entre la potestad para nombrar a cualquier candidato y el deber de nombrar al *mejor* candidato<sup>121</sup>.

Piñar Mañas recuerda además las técnicas de control procedimentales, de vicio de desviación de poder, y desarrolla finalmente las alternativas a las decisiones originales impugnadas, a fin de ponderar si los órganos judiciales pueden sustituirlas directamente (el denominado poder de sustitución) en los casos de procesos selectivos del personal, concluyendo afirmativamente.

4) La doctrina dividida: crónica de una polémica.

---

<sup>121</sup> Nieto García, Alejandro; “*Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria*”. Revista de Administración Pública, número 44 (1964). El Profesor Nieto García distingue entre “libertad de acción” y “delegación de valoración” conferidas legalmente.

El año 1991 señala el comienzo de una polémica doctrinal que, en palabras de García de Enterría, sacudió “... *las aguas quietas de nuestra disciplina*”. Los sucesivos trabajos de los Profesores **Fernández García** (“*Arbitrariedad y discrecionalidad*”, incluido en el Libro - Homenaje al Profesor García de Enterría, tomo III, Madrid, 1991), “*Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor*”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 76, 1992, “*De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario*”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 80, 1993, y “*¿Debe la Administración actuar racional y razonablemente?*”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 83, 1992 «REDA», núm. 83 (1994), todos ellos recopilados en su libro “*De la arbitrariedad de la Administración*”, Cívitas, Madrid, 1994), de una parte, y **Parejo Alfonso** (“*Crisis y renovación en el Derecho Público*”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, y “*Administrar y juzgar, dos funciones constitucionales distintas y complementarias*”, Madrid, TECNOS, 1993), y **Sánchez Morón** (“*El control de las administraciones públicas y sus problemas actuales*”, Madrid, ESPASA – CALPE, 1991, y “*Discrecionalidad administrativa y control judicial*”, Madrid, TECNOS, 1994) recogieron los argumentos respectivos a favor y en contra de entender, respecto del control jurisdiccional de la discrecionalidad, bien de entender que el control jurisdiccional debe ser total, sin que existan áreas de inmunidad, o que por el contrario debe parar en el meramente jurídico, sin que los Tribunales puedan entrar a valorar los criterios de oportunidad<sup>122</sup>. La polémica

---

<sup>122</sup> Peñarrubia Iza, Joaquín M<sup>a</sup>; “*La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica*”. Revista de

también puede exponerse diciendo, como lo hace el Profesor Cassagne, que “... mientras García de Enterría ...” –a quien incluye también- “... y Fernández sostiene que no hay aspectos de las decisiones administrativas exentos del control judicial, con la posibilidad, inclusive, de su sustitución por los jueces, otros juristas afirman que existen determinadas zonas inmunes a dicho control y rechazan la posibilidad de que el juez pueda sustituir la actividad de la Administración”<sup>123</sup>.

Si nos guiamos por el prólogo al libro recopilatorio de los cuatro artículos de Fernández García publicado en el año 1994 y ya referenciado<sup>124</sup>, resulta imposible no advertir que el apasionamiento de la conocida polémica trascendió en algunos momentos el ámbito estrictamente jurídico – teórico para imbuirse de referencias ideológicas e incluso cuasi personales no del todo necesarias para la defensa de las respectivas posturas, que describe en dicho prólogo Fernández García con bastante objetividad al referirse al valor respectivamente reconocido por unos y otros “contendientes” (si se permite la expresión) al principio general de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

De hecho, la mayor parte de los autores que han estudiado la polémica consideran que las discrepancias reales entre ambas posturas no eran, sin

---

Administración Pública, número 108 (1995).

<sup>123</sup> Cassagne, Juan Carlos; “*La discrecionalidad administrativa*”. La Ley. Ar., número 9 (2008).

<sup>124</sup> Fernández García, Tomás Ramón. “*De la arbitrariedad de la Administración*”, Cívitas, Madrid, 1994. Sigo la primera edición de la misma fecha, el mismo ejemplar que han estudiado sucesivamente con atención y detenimiento mis Maestros en la disciplina, los Profesores Rivero Ysern, Enrique y Rivero Ortega, Ricardo.

embargo, tan irreconciliables.

Según **Atienza Rodríguez**<sup>125</sup>, "*... las diferencias que resultan son, en mi opinión, más de énfasis que propiamente teóricas; más -como decía antes- discrepancias de actitudes que de creencias*". El autor destaca que ninguna de las posturas se opone a las necesidades que pone de manifiesto la opuesta (la mejor protección de los derechos e intereses de los individuos, en el caso del Fernández García, la disponibilidad para la Administración de los medios organizativos y funcionales para el cumplimiento de sus fines, según Parejo Alfonso y Sánchez Morón), y considera que la diferencia se encuentra en dónde sitúa cada una el punto de equilibrio, o tal vez más bien el centro del problema. Fernández García, distinguiendo entre arbitrariedad y discrecionalidad, sitúa la frontera entre ambas en la motivación, susceptible en todo caso de control jurisdiccional. Parejo Alfonso y Sánchez Morón, distinguiendo entre control de legalidad y control de oportunidad, defienden la exclusión de este último del control jurisdiccional, pues de lo contrario la Justicia se apropiaría de la función de administrar.

Atienza Rodríguez<sup>126</sup> resumía las tesis defendidas por Fernández García de la siguiente forma:

---

<sup>125</sup> Atienza Rodríguez, Manuel; "*Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica*", Revista Española de Derecho Administrativo, número 85 (1995)

<sup>126</sup> Atienza Rodríguez, Manuel; "*Sobre el control de la discrecionalidad administrativa ...*".

*“Todas las decisiones de la Administración son susceptibles de control jurisdiccional, incluidos los actos discrecionales.*

*Los actos discrecionales de la Administración, puesto que no pueden ser arbitrarios:*

*Deben estar motivados, es decir, deben estar basados en razones y no ser la mera expresión de la voluntad del órgano que los dicta.*

*Esas razones no deben de ser contrarias a la realidad, es decir, no pueden contradecir los hechos relevantes de la decisión (los “hechos determinantes”).*

*Entre esas razones y la decisión debe existir una relación de coherencia.*

*El control judicial de los actos discrecionales (que no es un control de mera legalidad, sino de juridicidad, pues la última palabra la tiene el Derecho, no simplemente la ley) se ejerce precisamente en relación con los tres aspectos anteriores. Lo que el Juez debe controlar es, por tanto, que existen esas razones, que las mismas no contradicen los “hechos determinantes” de la realidad, y que son congruentes con la decisión (con el “acto discrecional”).*

*El resultado de ese control (cuando el acto sometido a examen no supera el test de racionalidad) puede ser:*

*(Normalmente) la anulación del acto.*

*(Excepcionalmente) la sustitución de la decisión administrativa discrecional por una decisión judicial –si la discrecionalidad técnica debe conducir necesariamente a una solución concreta, la adopción de dicha solución y su imposición por parte de un tribunal no será una decisión, sino una declaración o proclamación judicial de la misma-, lo que solo podrá tener lugar si:*

*Al final del proceso (es decir, en el momento de la toma de decisión por parte del Juez -más*

**bien de la búsqueda de la solución-**) *sólo es posible una solución (el margen de discrecionalidad se habría reducido por tanto a cero), y*

*De esta manera se restablece una situación jurídica individualizada o, dicho de otra manera, se garantiza la efectividad de la tutela judicial”.*

La polémica, en mi opinión, no fue sino una prueba más de la dificultad que entraña establecer límites al ejercicio de las respectivas funciones administrativa y jurisdiccional, límites que en el caso de las primeras y de forma algo paradójica parecían más obvios e incuestionables en nuestra doctrina y ordenamiento jurídico antes de la llegada de la democracia y que, en buena medida a consecuencia del “plus” de legitimidad conferido a la Administración a consecuencia de ésta, se han venido cuestionando desde entonces por quienes no están dispuestos a consentir el pleno sometimiento de la actividad administrativa al control de los Tribunales de Justicia, no obstante lo dispuesto en el artículo 106 .1 de la Constitución Española.

Finalmente, algunos años después la sentencia del Tribunal Constitucional 71/1998, de 31 de marzo, comentada por **Carmen Camba**<sup>127</sup> supuso un momento de aparente regresión en la tendencia al pleno control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica. El comentario recuerda la doctrina del Tribunal en la materia, partiendo de la relación directa, “necesaria y

---

<sup>127</sup> Camba Constela, Carmen; “Una vez más en torno al control jurisdiccional de los concursos y oposiciones”. Dereito, número 220 (1998).

recíproca" entre los artículos 23 .2 y 103 .3 de la Constitución, de la cual resulta que solamente se deberán considerar desigualdades en el acceso a la función pública aquellas que no sean consecuencia directa de la aplicación de criterios de mérito y capacidad, es decir de criterios objetivos aplicados uniformemente, censurándose aquellos supuestos en que tenga lugar, respecto de quienes se encuentren en idéntica situación, un trato desigual.

La autora recuerda también que la predeterminación de las condiciones del acceso a la función pública está reservada a la ley, por lo cual en caso de concretarse las mismas por el órgano de selección respectivo en interpretación de las bases de cada convocatoria, dicha interpretación ha de llevarse a cabo, según el Tribunal Constitucional (sentencia nº 48/1998, de 31 de marzo), de tal manera que el órgano calificador –dice Camba Constela- “... *no pueda actuar con un excesivo arbitrio sino con el prudente y razonable que requiere el artículo 23 .2 CE, lo cual, por otra parte, es lo que hace posible el ulterior control jurisdiccional y, con él, el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva*”. Ciertamente, resulta difícil no interpretar estas palabras del Tribunal Constitucional como una postura totalmente opuesta a una concepción tradicional de la mal llamada discrecionalidad técnica como un ámbito excluido de supervisión por los tribunales de Justicia, pero es cierto que el reconocimiento de un ámbito de arbitrio, aunque sea prudente y razonable, abría de nuevo la posibilidad de impedir a los mismos corregir dicho arbitrio. Arbitrio que se impidió corregir



mediante la sentencia n° 73/1998, estudiada por la autora, y mediante la cual el Tribunal Constitucional llegaba a amparar, según sus propias palabras, la “... *interpretación absolutamente discrecional, hasta rayar en lo arbitrario, por parte del órgano calificador en las pruebas, que entendió como discrecional lo que en las bases era un elemento reglado*”.

- 4) La aprobación del EBEP y el regreso a criterios favorables a la discrecionalidad de los órganos de selección.

Una antigua aspiración de la doctrina en materia de acceso a la función pública fue durante años que la composición de los órganos de selección en todas las administraciones públicas fuera exclusivamente técnica, apartando de su funcionamiento a los vocales de perfil político o sindical cuya presencia además de no garantizar la adecuada preparación de los mismos para emitir juicios de valor fundados en los principios de mérito y capacidad tampoco aseguraba la necesaria objetividad e imparcialidad, a diferencia de las previsiones contenidas al respecto a nivel estatal (Reglamento General de Ingreso, artículo 11).

**Sánchez Morón**<sup>128</sup> señalaba la importancia de la composición de los órganos de selección considerándola “... una de las claves del problema, en la

---

<sup>128</sup> Sánchez Morón; Miguel “*Derecho de la Función Pública*”, TECNOS, 2ª ed. 1997.

que se precisa extremar las garantías, dada la dificultad que a veces comporta diferenciar entre candidatos”.

La aspiración quedó cumplida mediante el artículo 60 del Estatuto Básico del Empleado Público, conforme al cual los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

**Desdentado Daroca** constataba en el año 2008 y ya anteriormente desde su primer trabajo sobre el tema la tendencia a un control judicial creciente de la discrecionalidad que, sin embargo, no era cuestión pacífica –refiriéndose a la polémica doctrinal suscitada- ni uniforme –especialmente en cuanto a la discrecionalidad técnica de los órganos selectivos y al control de los nombramientos discrecionales del Consejo y otros órganos. Recordando cómo un sector de la doctrina teme que la intensificación de dicho control termine llevando a una “...*extralimitación judicial y a una sustitución indebida del núcleo de la discrecionalidad que el ordenamiento atribuye a la Administración*”<sup>129</sup>.

Efectivamente, la tesis del control judicial de la discrecionalidad tenía

---

<sup>129</sup> Desdentado Daroca, Eva; “*Los problemas del control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica. Un estudio jurisprudencial*” CÍVITAS, 1997. “*Los problemas del control de la discrecionalidad en los nombramientos de altos cargos judiciales por el Consejo General del Poder Judicial. Un análisis crítico*”. R. E. D. A., número 139 (julio – septiembre 2008).

una mayor o menor incidencia en función del sector de que se tratara, siendo menor entre otros en el ámbito de los procedimientos selectivos para el acceso a la función pública, y en un sentido amplio en los concernientes al nombramiento de cargos no electivos, mediante concursos de méritos o incluso a través del sistema de la libre designación.

Tratándose de los nombramientos a efectuar por el Consejo General del Poder Judicial para las más altas magistraturas del Estado (presidentes de Audiencia, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional, y presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo) la restricción del control judicial de la discrecionalidad se fundaba en una interpretación del régimen legal como un sistema de libre designación, basada en la confianza. Fundando dicha interpretación en la legitimidad democrática de los miembros del Consejo, libremente designados a su vez por las Cortes.

Desdentado Daroca describe tres modelos o tipos teóricos para el nombramiento de las altas magistraturas judiciales en el derecho comparado (“politizado”, “sindicalizado” o “de autogestión”, y “burocrático”) en función de la procedencia y forma de la decisión. Modelos que, desde el punto de vista del estudio del control judicial de la discrecionalidad técnica en el ámbito genérico del acceso a las funciones públicas y la promoción dentro de las mismas, se pueden trasponer, salvando las distancias resultantes del peso del

argumento de la necesaria división de poderes e independencia judicial, a las posiciones teóricas respecto de dicho control. No en vano dichas posturas oscilan entre la oposición a un control judicial de las decisiones técnicas de una administración democráticamente legitimada y la imperiosa necesidad de someter al control judicial dichas decisiones técnicas, y muy especialmente éstas pues dicho control, como ya hemos visto decía el Profesor Clavero Arevalo en el año 1959 “... *es algo que no tiene duda*”, aunque se siga discutiendo más de cincuenta años después.

El interés que presenta el análisis de las decisiones del Tribunal Supremo al respecto del nombramiento de los altas magistraturas judiciales (concretamente, las sentencias de 29 de mayo de 2006 -el denominado “Caso Gómez Bermúdez”- y 27 de noviembre de 2007) consiste en ser, como sostiene Desdentado Daroca, consecuencia de la “... *finalidad expresamente manifestada por el legislador de dar mayor preponderancia a los criterios de profesionalidad, mérito y capacidad*” y, en consecuencia, de la exigencia de una mayor motivación de las decisiones adoptadas, esencia de su control judicial pues en la misma se debe verificar que la decisión es consecuencia lógica y necesaria de la aplicación rigurosa de dichos criterios, so pena de incurrir en arbitrariedad.

Motivación que debe acreditar el respeto en el caso concreto a los principios de mérito y capacidad, como lo hace el Tribunal Supremo

interpretando dichos principios en las sentencias comentadas por la autora *“...mediante una interpretación finalista y contextual que atiende a las características singulares de los puestos de trabajo en cuestión y que le permite establecer algunos criterios básicos o mínimos relevantes para llevar a cabo la selección”*; añadiendo que los conceptos jurídicos indeterminados directamente relacionados con el ejercicio de cualquier potestad discrecional (el mérito y la capacidad en los procesos de selección, el precio justo en las expropiaciones, el interés público en las autorizaciones excepcionales, etc. ...), como ya hemos visto en otros autores, *“... arrojan muchos más límites al ejercicio de esa potestad de los que se perciben de una simple lectura de la literalidad de la norma atributiva de la potestad”*.

La jurisprudencia estudiada no llega a sustituir la propuesta del Consejo, sino a poner de manifiesto los defectos existentes en el proceso de formación de su voluntad, de tal manera que no debe ser interpretada como un atentado a la independencia de dicho órgano o una “invasión de su esfera de discrecionalidad”. Todo ello atendido que para emitir una declaración de voluntad administrativa razonada (y, en consecuencia, no arbitraria) debe estar perfectamente acreditada la toma en consideración de todos los elementos de juicio concurrentes, a lo largo del correspondiente procedimiento. Siendo el cumplimiento de éstas condiciones, y su encaje en la motivación del acto (distinguiendo entre las «relevant and irrelevant considerations» de la doctrina

anglosajona<sup>130</sup>) lo que está llamado a verificar el control jurisdiccional.

5) De nuevo contra la discrecionalidad técnica.

En el número 187 de la Revista de Administración Pública, correspondiente a los meses de enero a abril del año 2012, se publicaba el artículo del Profesor **Fernández García** “*Los límites constitucionales del poder discrecional*”. Se trataba del texto de la lección jubilar del citado especialista y maestro de juristas, pronunciada en la Facultad de Derecho de San Sebastián el día 12 de mayo del año 2010, y comenzaba con dos significativos epígrafes: “Acabar donde empecé” y “El porqué de la elección”. No en vano, como ya hemos señalado, ha sido y es una referencia fundamental en el estudio del poder discrecionalidad y sus limitaciones, tema del cual afirma rotundamente que es “... *indiscutiblemente, donde se juega día a día esa batalla eterna entre el Poder y la*

---

<sup>130</sup> Caso “*R. v. SOMERSET CC, ex p. Fewings (1995)*”. Los recurrentes impugnaban una decisión del Consejo del Condado de Somerset, en Inglaterra, concerniente a la caza del ciervo con sabuesos, argumentando que dicha decisión, mayoritaria, había sido adoptada, entre otras, sobre la base de una motivación irrelevante, concretamente que la caza llevaba consigo una crueldad inaceptable e innecesaria. Las potestades del Condado sobre los terrenos donde se acordó prohibir la caza estaban claramente condicionadas por sus funciones (p. ej., la conservación de la vida salvaje) y debían adoptarse para cumplir dichas funciones, lo cual no sucedía en el caso pues no era función del Consejo preservar el bienestar de los animales. En la sentencia de apelación, el Lord Justice of Appeal Simon Ground distingue tres tipos de argumentos o motivos (“considerations”): aquellos que deben ser tenidos en cuenta en todo caso (“relevant”), aquellos que nunca deben ser tenidos en cuenta (“irrelevant”) y los que pueden serlo si quien toma la decisión lo considera así. La existencia de motivos comprendidos en la segunda y la tercera categoría, en su caso, justifican la revisión jurisdiccional (“judicial review”) de la decisión, en el contexto de la teoría anglosajona de la desviación de poder – abuso de discrecionalidad o arbitrio - (el “abuse of discretion” dentro de los supuestos de “use of powers for an improper use”). Vid. [cases & wk.](#)

*Libertad*".

Tras una excelente síntesis de la evolución histórica del concepto, desde la total exención del control judicial de la administración hasta su sujeción al mismo salvo en casos excepcionales, describiendo los sucesivos avances (*"ouvertures"*) permitidos por el *Conseil d'Etat* francés, Fernández García pone de manifiesto la necesidad de construir, en nuestro ordenamiento jurídico, *"...una teoría del control del poder discrecional capaz de **sentar las bases**, conceptuales y, por supuesto, constitucionales, de ese control y de normalizar este, es decir, de **ponerlo a cubierto del decisionismo de los jueces**, que es en lo que pararía esa política jurisprudencial a la que los autores franceses se refieren al carecer del aval de dos siglos de historia"*.

Recordando después que dicha construcción ha sido una de sus líneas de investigación más importantes en los veinte años anteriores, sintetiza después el problema de la tensión entre la discrecionalidad legítima y la "arbitrariedad constitucionalmente prohibida" recordando que el eje de la teoría no puede ser otro que la motivación de las decisiones administrativas, entendida como justificación de las mismas y, en consecuencia, demostración de que no son el resultado de una voluntad subjetiva más o menos caprichosa, sino de la previa ponderación de unas razones objetivas, extraídas de la realidad y, en consecuencia, susceptibles de ser verificadas por un tercero

externo y ajeno a la decisión.

Ahora bien, expuesto lo anterior y tras reseñar las sentencias más importantes dictadas al respecto por el Tribunal Supremo al resolver impugnaciones de nombramientos de magistrados por el CGPJ, el autor sin dar por concluida la eterna batalla, en la cual señala seguirán surgiendo coyunturalmente luces y sombras, sitúa el origen del problema en los límites a la potestad del poder legislativo para conferir a su vez potestades discrecionales a la administración. Anticipando que a diferencia de la actuación de ésta última la del poder legislativo trasciende la denominada discrecionalidad para convertirse en una auténtica libertad, “mayor y de otra calidad muy distinta y superior a la mera discrecionalidad administrativa”, una “Gestaltungsfreiheit”, una libertad “de configuración irrestricta”.

**Alegre Avila**<sup>131</sup> estudia la discrecionalidad en su aportación acerca del binomio discrecionalidad del planificador – reclasificaciones urbanísticas en el ámbito del planeamiento urbanístico, pese a lo cual algunas de sus reflexiones pueden proyectarse con carácter general al estudio del problema. Teniendo en cuenta especialmente que, en su análisis de tres sentencias del Tribunal Supremo concernientes a reclasificaciones de suelos previamente clasificados

---

<sup>131</sup> Alegre Avila, Juan Manuel; “*Discrecionalidad del planificador, reclasificaciones urbanísticas y control judicial*” en “Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial” (Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández), Volumen I. España, págs. 449 ss. CÍVITAS – THOMSON REUTERS, 2012.



como no urbanizables de especial protección en distintas modalidades, destaca como denominador común adicional de las mismas el carácter reglado de la clasificación como tales suelos. Y, precisamente a consecuencia de dicho carácter reglado, la necesidad de motivar de forma concreta y bastante cualquier alteración de aquella clasificación, unida a la consideración de las características concurrentes en los suelos previamente como un límite a su eventual reclasificación posterior.

Ciertamente, el estudio del control judicial de la discrecionalidad en esta concreta materia urbanística presenta una diferencia importante si se compara con el control de la misma en el contexto de los procesos selectivos del personal al servicio de las Administraciones Públicas. En el primer caso, se parte de una situación de hecho administrativamente revestida de una consecuencia jurídica automática, “ope legis”: en algún momento, la Administración competente constató la concurrencia en el suelo de las características legalmente establecidas para clasificarlo como suelo no urbanizable de especial protección, todo ello en ejercicio de una potestad discrecional “técnica”. En consecuencia, para modificar dicha clasificación no puede bastar en modo alguno una nueva decisión discrecional “técnica” salvo que se acredite suficientemente que se ha producido una modificación sustancial de la situación de hecho de partida, y que dicha modificación es de tal naturaleza que determina, de hecho, la desaparición de las características

previamente constatadas. Condiciones a las cuales entiendo debe añadirse, conforme se desprende de las sentencias estudiadas por Alegre Avila y de sus propias apreciaciones, que dicha modificación no hay sido previamente provocada o inducida por la propia administración.

Un ejemplo paradigmático de dicho razonamiento fue la aprobación del PGOU de la ciudad de Marbella llevada a cabo sobre la base del razonamiento de la inexistencia del acto de la Comisión Territorial de Urbanismo de Málaga, debido a su incompetencia para adoptar decisiones al respecto del mismo fundadas en criterios de oportunidad, y no de legalidad estricta.

Tal como se describe en los hechos probados de la sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga de 4 de octubre de 2013, número 535/2013, rollo sumario nº 21/2007, *“El día 6 de Agosto de 1998 el Alcalde de Marbella Sr. Jesús Gil convocó un Pleno extraordinario a las 00,05 horas del día 7 de Agosto para acordar la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Marbella, que había sido rechazado por la Comisión de Urbanismo de Málaga el día 20 de julio por no reunir las condiciones legales. La convocatoria del Pleno coincidía con la finalización del plazo de seis meses de que disponía la Junta de Andalucía para decidir y pronunciarse sobre la aprobación definitiva del PGOU de Marbella, interesando el Sr. Gil del Consistorio la aprobación del Plan por silencio administrativo<sup>132</sup>”*.

---

<sup>132</sup> Tomo II, Hecho probado genérico primero (“Pleno Nocturno”).

*... “Dicho Pleno fue posteriormente anulado por Resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, confirmada por el Tribunal Supremo”.*

La decisión de considerar inexistente un acto dictado por un órgano competente por razón de la materia, pero carente de competencia en tanto autor de una decisión fundada en motivos de oportunidad y no de legalidad, fue ciertamente arriesgada. Pero refleja muy bien la tensión entre una concepción de la discrecionalidad entendida como facultad para decidir, escogiendo libremente allí donde no exista una limitación legal, y entenderla como la obligación de alcanzar necesariamente aquella decisión a la que la aplicación de unos criterios técnicos objetivos deba dar lugar. En materia urbanística, los municipios han de tener autonomía para decidir el diseño o modelo de ciudad a que aspiran, y la supervisión de las Comunidades Autónomas no debería llegar al extremo de imponerles otro distinto. Pero las decisiones de aquellos no pueden estar exentas de ajustarse a las disposiciones legales vigentes en su concreción, de manera que una vez elegido el diseño o modelo de ciudad las previsiones concretas de su planeamiento vendrán limitadas por las decisiones técnicas previamente adoptadas y por las disposiciones legales vigentes.

Estas limitaciones las aplican las sentencias estudiadas por Alegre Avila

en el sentido de entender que la clasificación de unos terrenos como suelo no urbanizable de especial protección no es una potestad discrecional, sino reglada, por tener dicho suelo “un carácter reglado”. Sin embargo, entiendo que en realidad es precisamente a consecuencia del carácter discrecional de la potestad que la Administración debe aplicar la clasificación “cuando concurren las características a las que la ley anuda tal protección”, desarrollando su discrecionalidad técnica respecto del planeamiento como un todo y ajustando las soluciones concretas para cada suelo a sus parámetros respectivos.

Buen conocedor de la polémica sostenida respecto del alcance del control judicial de la discrecionalidad técnica, **Atienza Rodríguez**, profundiza en los aspectos teóricos de la cuestión en un estudio de sendas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo respecto del nombramiento de sus propios magistrados<sup>133</sup>. A su vez, **García Álvarez** plantea abiertamente una situación en la cual la discrecionalidad técnica ya habría dejado de ser una “... *muralla infranqueable* ...” dando lugar a que en estos supuestos sea suficiente la aportación de indicios de error para desvirtuar la presunción de acierto de los órganos de selección (que considera “... - *a mi juicio una presunción de hecho, basada en la experiencia del juez, no una presunción normativa* - ...”) y para que, en consecuencia, “... *el Tribunal Supremo estime el recurso e incluso, en algunos casos,*

---

<sup>133</sup> Atienza Rodríguez, Manuel; “*Discrecionalidad y juicios comparativos*” en “Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial” (Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández), Volumen I. España, págs. 559 ss. CÍVITAS – THOMSON REUTERS, 2012.

*sustituya a la administración*”<sup>134</sup>.

Finalmente, el recuerdo de la “polémica más viva” de la disciplina administrativa durante los años noventa sirve de introducción al trabajo suscrito por **Rivero Ysern** y **Rivero Ortega** dentro del libro – homenaje al Profesor Fernández Rodríguez<sup>135</sup>.

Aceptando en principio la concepción de la discrecionalidad como un cierto margen de decisión o elección, Rivero Ysern y Rivero Ortega distinguen entre discrecionalidad administrativa y discrecionalidad técnica poniendo de manifiesto que elegir es discernir, no escoger y que discernir es señalar la mejor opción posible, y escoger en cambio señalar la que más nos gusta. Advierten que el reconocimiento de potestades discrecionales no puede hacerse por medio de reglamentos, se preguntan si puede ser realmente “técnica” la discrecionalidad, o si por el contrario, como indican que apunta Igartúa Salaverría, cabe dudar “... *acerca de la consideración como tal de la misma*”.

Citando también a Sánchez Morón, recogen su concepto de la discrecionalidad técnica como un ámbito de decisión propio reconocido a los

---

<sup>134</sup> García Álvarez, Gerardo; “El declive de la inmunidad judicial de las decisiones de los tribunales de oposiciones (*Análisis de la jurisprudencias del Tribunal Supremo sobre “discrecionalidad técnica”*)” en “Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial” (Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández), Volumen I. España. CÍVITAS – THOMSON REUTERS, (2012).

<sup>135</sup> Rivero Ysern, Enrique y Rivero Ortega, Ricardo. “¿*Acaso existe la discrecionalidad técnica? a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010*”. (Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández), Volumen I. España. CÍVITAS – THOMSON REUTERS, (2012).

administradores para emitir una decisión en función de evaluaciones económicas, científicas o técnicas, poniendo de manifiesto la paradoja de que el autor concluya que estas decisiones, al tener un fundamento más objetivo y por tanto contrastable, puedan ser anuladas en función de pruebas que demuestren claramente el error de la administración, “... *teniendo en cuenta su concepción limitada del control judicial, que parte del reconocimiento de un fundamento constitucional de la discrecionalidad ...*”. Paradójica conclusión que va incluso más allá de los reparos jurisprudenciales a la aportación de pruebas periciales tendentes a rebatir los juicios técnicos de los órganos administrativos. Y resumen las posturas de Parejo Alfonso y Fernández García indicando que el primero no considera la discrecionalidad técnica una auténtica discrecionalidad, sino “... *un específico “apoderamiento” ... a la Administración “... para valorar y, por tanto apreciar o enjuiciar si concurre el supuesto de que se trate”*”, y que el segundo, en cambio, no recurre apenas al concepto de discrecionalidad técnica en sus múltiples análisis sobre la arbitrariedad.

En el contexto de la discusión acerca de la naturaleza de la solución a seleccionar en el ejercicio de la discrecionalidad técnica, recuerdan con Guarino que la diversidad de soluciones no se puede deber nunca a una elección volitiva sino a los supuestos internos de la respectiva ciencia o técnica e indican con Martín González, coincidiendo con el título de su trabajo, que **la mal llamada discrecionalidad técnica nunca puede ser en modo alguno**

discrecional, siendo precisamente la ausencia de discrecionalidad la que la hace susceptible de fiscalización. Para anticipar en cuanto a su propia postura que calificar las valoraciones técnicas de la Administración como discrecionales supone considerarlas expresiones administrativas volitivas, cuando en realidad deben ser reconocidas como “... resultados cognoscitivos del procedimiento administrativo”. Matiz esencial, pues el rasgo fundamental de la discrecionalidad sería la concurrencia de un margen volitivo, desapareciendo aquella si el proceso para la toma de decisiones es meramente cognoscitivo<sup>136</sup>.

Finalmente, en mi opinión la descripción de la discrecionalidad técnica (“a medio camino entre las potestades regladas y las discrecionales”) como una “... especificación de la potestad discrecional en la cual la Administración ha de resolver aplicando criterios técnicos” –descripción, por otra parte, totalmente correcta, no debe llevar aparejada como consecuencia la exclusión del control jurisdiccional en cuanto al fondo, tal como sostiene Sánchez Morón, sino que precisamente por la existencia de dichos criterios técnicos puede y debe ser susceptible de control jurisdiccional, ya que la Administración no tiene, más allá de la

---

<sup>136</sup> La teoría general del Derecho Penal distingue dentro del concepto del dolo el elemento volitivo y el elemento intelectual, intelectual o cognitivo. El primero consiste en la decisión de cometer el acto y el segundo, en la conciencia de la naturaleza delictiva del acto. Para la concurrencia del segundo es preciso que la persona procese la información, y después la analice, la argumente, la procese y la comprenda, como se describe en pedagogía y psicología al definir los procesos cognitivos como un proceso exclusivamente intelectual que precede al aprendizaje.

presunción “iuris tantum” de validez de los actos administrativos, derecho alguno a pretender que sus decisiones técnicas deban prevalecer en todo caso.

Siendo cuestión distinta si la aplicación de una técnica concreta tiene aspectos subjetivos, y sin que esta descripción de la mal llamada discrecionalidad técnica deba dar lugar a calificarla como una potestad reglada en sentido estricto, pues dichas decisiones técnicas no son una consecuencia automática de la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la norma, sino de la correcta aplicación al mismo de los criterios técnicos previstos en la norma.

La potestad de la administración para determinar la solución óptima en un caso concreto no puede considerarse discrecional por el solo hecho de efectuarse mediante la aplicación de ciertas normas y reglas científicas o técnicas. La aplicación de la técnica en la selección de la solución óptima garantiza que la misma **deba ser una sola** con independencia de las preferencias del sujeto. Y esto es precisamente lo que garantiza la conformidad a derecho de su control jurisdiccional.

2) **El control jurisdiccional del acceso a la Función Pública Docente del Profesorado de Educación Secundaria y de Bachillerato.**



1) Introducción.

a) La importancia de la jurisprudencia como fuente del derecho.

Tras enumerar y describir las fuentes del ordenamiento jurídico español, el artículo primero del Código Civil dispone en su apartado sexto lo siguiente: “*La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho*”.

Este precepto, al igual que las restantes disposiciones del título preliminar del Código Civil en su momento, fue redactado conforme a la ley 3/1973, de 17 de marzo, de Bases para la modificación del Título Preliminar y Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, que aprobó su texto articulado.

En su momento se dio una polémica ampliamente documentada por **Castán Tobeñas** acerca de la inclusión de la jurisprudencia como fuente del derecho en sentido estricto, decantándose no obstante finalmente el legislador por la fórmula de complementariedad transcrita, debido al argumento de ser el ordenamiento jurídico español un sistema de justicia continental en el cual los Jueces y Tribunales no están por encima de la ley ni pueden, en consecuencia,

innovar el ordenamiento jurídico; a diferencia del “Judge made law” de los sistemas de Justicia anglosajones en general, y muy en particular del norteamericano.

Sin embargo, en mi opinión el encaje de la jurisprudencia en el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico debería ser objeto de una profunda revisión y adaptación a una realidad en la cual, en primer lugar, han aumentado los órganos judiciales susceptibles de generarla, empezando por el Tribunal Constitucional y siguiendo por los Tribunales Superiores de Justicia. Y, en segundo lugar, donde singularmente el Tribunal Constitucional ha efectuado, desde la sentencia 31/2010 de 28 de junio, dictada en relación con la polémica reforma del “Estatut” catalán llevada a cabo en el año 2006, un desarrollo de la doctrina preexistente de las interpretaciones conformes muy cercana a la del “Judge made law”, al establecer los criterios interpretativos conforme a los cuales una disposición cuestionada no sería contraria a la Constitución, declarando su constitucionalidad “siempre y cuando sea interpretada de ese modo”, superando los límites autoimpuestos a dicha doctrina.

Lo dicho debe entenderse, obviamente, sin perjuicio de la importancia de las resoluciones del Tribunal en cuanto a la fundamental labor de aclarar cuestiones no aclaradas por los miles de normas de nuestro ordenamiento

jurídico –siempre y cuando no se excedan los límites de la aclaración, sustituyendo la voluntad del legislador en lugar de interpretarla o determinar si la misma es o no conforme al marco constitucional.

En este sentido, y en materia educativa, un ejemplo reciente de sentencias del Tribunal Constitucional sería la número 17/2014, de 30 de enero del mismo año (Ponente MARTÍNEZ-VARES GARCÍA), dictada en el conflicto positivo de competencia 3090-2009 promovido por la Generalitat de Cataluña frente al Gobierno de la Nación, en relación con el artículo 3, apartados 3 y 4, la disposición adicional sexta y el anexo V del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Sentencia cuyo fallo desestimó el conflicto promovido declarando y confirmando el carácter básico de los preceptos impugnados, con fundamento en el artículo 149 .1. 30 de la Constitución Española y concluyendo que, por tanto, la Comunidad Autónoma de Cataluña no había visto invadidas “... *ni sus competencias exclusivas en materia organizativa de la función pública docente y de los centros educativos [arts. 136 a) y 131.2 c) EAC], ni sus competencias compartidas sobre la ordenación de la actividad docente y la organización de los centros públicos [art. 131.3 b), b) y j) EAC]*”.

Los fundamentos de esta sentencia desarrollan un esquema en el cual, una vez expuestos los planteamientos de las partes y reproducidos los preceptos impugnados, y desestimadas ciertas alegaciones generales sobre la falta de flexibilidad de la nueva regulación estatal en comparación con la anterior en relación con la doctrina de la variabilidad de las bases estatales y sobre una eventual vulneración de las disposiciones contenidas en el E.B.E.P. el Tribunal pasa a preguntarse si la normativa impugnada “... *resulta encuadrable en las competencias estatales ex art. 149.1.18 y 30 CE o si, por el contrario, el Estado no cuenta con título competencial alguno que justifique tal regulación y, por tanto, ésta invade las competencias de la Generalitat*”.

Por otra parte, en el ordenamiento jurídico español en general y en el administrativo en particular la pléyade de disposiciones de rango inferior a la ley tiende al infinito, y en la medida en que dichas disposiciones carecen del carácter de fuentes del derecho en sentido estricto, su sometimiento al control jurisdiccional de legalidad previsto en el artículo 106 de la Constitución dota a los Jueces y Tribunales de un poder absoluto para actuar sobre el ordenamiento corrigiendo, interpretando y anulando las mismas.

Las limitaciones impuestas al régimen de recursos hacen preciso además que se dote de una mayor fuerza vinculante a las doctrinas

jurisprudenciales de los tribunales con facultad para fijarlas, pues de lo contrario y si se sostiene el carácter meramente orientativo de las mismas, aquellas resoluciones judiciales dictadas en única instancia que se dictaran en abierta contradicción con alguna de ellas no serían susceptibles de calificarse como constitutivas del delito de prevaricación.

Sería conveniente también, por último, dotar de una mayor transparencia a la actuación de los órganos judiciales, dando pleno acceso a la totalidad de sus resoluciones y publicando periódicamente de forma sistematizada los criterios fijados, a fin de que los intereses de los justiciables no queden al albur de la selección de las mismas por empresas mercantiles y su posterior localización.

Un estudio detenido de la jurisprudencia reciente en materia de acceso a la función pública en general y a la función pública docente en particular resultaba imprescindible para la presente tesis doctoral. De hecho, la necesidad del estudio está en la génesis misma del trabajo, puesto que el tema fue escogido debido a su utilidad práctica siendo el doctorando que suscribe, al tiempo, abogado en ejercicio activo en el orden jurisdiccional contencioso administrativo, principalmente si bien entre otros, y progresivamente especializado en el asesoramiento a los funcionarios en general, singularmente a los docentes y dentro de los mismos a los no universitarios. En este

contexto, es bien sabido que la viabilidad de un recurso no depende exclusivamente de la localización e interpretación del texto de la norma aplicable sino también, una vez correctamente planteada la pretensión del recurrente, de la posición jurisprudencial dominante al respecto.

De forma similar a la vieja fórmula castellana para ganar los pleitos (“*tener la razón, saberla dar a entender ... y que te la quieran dar*”), los abogados debemos, muy especialmente en nuestras intervenciones en el contencioso, seguir al menos tres pasos. En primer lugar, debemos comprobar hasta qué punto tiene o no nuestro cliente la razón (especialmente cuando de funcionarios se trata, puesto que en estos casos es frecuente que su preparación les permita haber formado su propio criterio al respecto, e incluso haber desarrollado por sí mismos la fase previa al recurso mediante la redacción de los correspondientes escritos y recursos en la vía administrativa)<sup>137</sup>. Para comprobar hasta qué punto asiste o no la razón al recurrente debemos, además y con carácter previo a proceder como *abogados del diablo*, comprobar si la normativa aplicada es o no la correcta en todos los sentidos (*ratione materiae*, así como desde el punto de vista temporal personal) y si según nuestro criterio es, efectivamente, la aplicable al caso, lo cual exige

---

<sup>137</sup> La reforma de la ley 29/1998 llevada a cabo mediante una DA de la ley de tasas suprimió la facultad de los funcionarios públicos de representarse y defenderse a sí mismos en los procedimientos de instancia. La exposición de motivos argumentaba que ... en mi opinión, tan injusta afirmación ocultaba el disgusto que a las administraciones en general venía ocasionando perder pleitos contra sus propios funcionarios, quienes con frecuencia y “a pecho descubierto”, si se permite la expresión.

una ponderación de la concurrencia efectiva del supuesto de hecho de la aplicación de la norma.

En segundo lugar, para dar a entender la razón del recurrente si es que consideramos que la tiene o puede tenerla (lo que en el argot de la profesión se describe como si hay o no hay “base” para el recurso) debemos, y en este punto se demuestra el oficio del letrado, resolver correctamente las cuestiones procedimentales (legitimación activa y pasiva, apoderamiento, plazos, órgano competente, tipo de procedimiento, ...). Pese a la consagración del derecho fundamental a la Tutela Judicial Efectiva en el artículo 24 de nuestra Constitución, y a la fuerza expansiva del precepto en cuestiones tales como las resoluciones producidas por silencio administrativo, el principio de seguridad jurídica exige a su vez que vencidos los plazos previstos para la impugnación de los actos éstos devengan firmes, y que determinadas cuestiones previas esenciales y no susceptibles de posterior subsanación den lugar a la inadmisión del recurso, sin más trámites y sin perjuicio de la responsabilidad exigible en su caso al profesional negligente.

Finalmente, para prever hasta qué punto vayan a “*querer darnos*” la razón (a quién se le dé depende del resultado, pues se dice en ocasiones que los pleitos “*los ganan los abogados, pero los pierden los clientes*”) los letrados debemos estudiar hasta donde sea posible los precedentes judiciales, es decir la

jurisprudencia aplicable al caso. Disponiendo a tal fin en este siglo XXI de una cantidad tan elevada de información disponible que ciertas búsquedas serían interminables de no ser por las herramientas informáticas desarrolladas a tal fin.

- b) La evolución de la jurisprudencia en materia de control de la discrecionalidad en los procesos selectivos de acceso a la función pública.

En todo caso, la labor de los órganos jurisdiccionales en materia de acceso a la función pública ha sido ingente y esencial para ir pasando progresivamente de un sistema arbitrario a un sistema más discrecional, en el mejor sentido de la expresión.

Tarea respecto de la cual es ya pacífico el criterio de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en cualquier procedimiento selectivo de pública concurrencia, pues como se recoge en la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2010 (...) RJ 2010\5260, *”Como ya se encargaron de unificar las sentencias dictadas por el Pleno de esta Sala el 4 de octubre de 2000 (R. 3647 y 5003/98), en las que se acogió la tesis que ya había consagrado la Sala de Conflictos de este Tribunal en sus autos de 6 de marzo de 1996 y 26 de junio de 1998, y que ha sido reiterada con posterioridad, entre otras, en nuestras sentencias de 19 de*



noviembre de 2001 y 20 de septiembre de 2002, " la competencia para conocer de los conflictos suscitados por la provisión de puestos de trabajo por los organismos públicos, siempre que tales conflictos no se susciten con ocasión de la cobertura de los puestos en cuestión por procedimientos de promoción interna, ha de atribuirse al orden contencioso-administrativo".

Dentro de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, y de conformidad con lo acordado por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo en fecha 17 de diciembre de 1992, publicado mediante acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 29 de diciembre del mismo año (B.O.E. Nº 2, de 2 de enero de 1993), corresponde a su Sección Séptima conocer “... *en única instancia o en casación ordinaria de los asuntos relativos a actos y disposiciones generales en las materias siguientes:*

- 1. Personal al servicio de todas las Administraciones públicas, incluido el personal estatutario de la Seguridad Social.*
- 2. Cualquiera que fuese la materia, cuando el procedimiento elegido sea el regulado en la Ley 62/1978.*
- 3. Recursos contencioso-administrativos”.*

En consecuencia, y salvo referencia expresa en contrario, todas las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo a que se refiere este capítulo han sido dictadas por la Sección Séptima de la

misma, no solo por razón de la materia sino también, aunque en menor medida, por dimanar de la tramitación de procedimientos especiales de Protección de los Derechos Fundamentales de la persona, hoy regulados en el capítulo I del Título V de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa. Procedimiento este último que si bien es apropiado para la impugnación de actos cuyo contenido pueda vulnerar el contenido esencial del artículo 23 .2 de la Constitución Española, no se utiliza con la frecuencia que parecería lógica, en ocasiones por desconocimiento o temor de obtener una declaración de inadmisibilidad y en otras por la brevedad de los plazos legalmente previstos al respecto.

Comenzando ya pues con el análisis de algunas sentencias a efectos de introducir la cuestión del estado actual de la jurisprudencia en materia de acceso a la función pública en general, y docente en particular, podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2010 RJ 2010\4204, dictada en un recurso de casación dimanante a su vez, precisamente, de un recurso en materia de valoración de méritos seguido por el procedimiento especial de Protección de los Derechos Fundamentales de la persona. Respecto del cual el Tribunal Supremo recuerda que desde la entrada en vigor de la Ley 29/1998 cabe invocar y fundamentar también la pretensión en cuestiones de legalidad ordinaria, si para proteger los derechos fundamentales

se precisa atender a su desarrollo legal<sup>138</sup>. Argumentando también en cuanto a la concreta reclamación y sin perjuicio del estudio más pormenorizado del tema en el apartado quinto de este capítulo que la discrecionalidad técnica reconocida a los órganos de selección no impide la revisión jurisdiccional de las valoraciones incorrectas de méritos llevadas a cabo por éstos.

En el mismo sentido se habían pronunciado también las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2010 RJ 2010\3429 y 17 de febrero del mismo año RJ 2010\3377, esta última de especial interés pues resuelve también una excepción de inadmisibilidad del recurso fundada en la extemporaneidad del mismo a consecuencia de la previa desestimación por silencio de un recurso de alzada, debido a lo cual la Administración recurrente entendía vulnerado el artículo 115 .1 de la Ley 29/1998.

La Sala argumentaba del siguiente modo: “... *pretendida firmeza de la Resolución de 29 de junio de 2007 debe ser resuelto haciendo aplicación de la doctrina contenida en la sentencia 59/2009, de 9 de marzo, del Tribunal Constitucional, a la que debe darse preferencia frente a toda solución contraria a ella que pudiera estar contenida en cualquier criterio jurisdiccional anterior.*

*Dicha STC 59/2009 se expresa así:*

---

<sup>138</sup> El artículo 121 .2 de la Ley 29/1998 dispone que “2. *La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo*”.

*"Sobre el control constitucional de las resoluciones judiciales que declaran la extemporaneidad de recursos contencioso- administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados, existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal, que arranca de la STC 6/1986, de 21 de enero , y que confirman y resumen, entre otras, las más recientes SSTC 14/2006, de 16 de enero, 186/2006, de 19 de junio , 32/2007, de 12 de febrero, 64/2007, de 27 de marzo, 3/2008, de 21 de enero , y 106/2008, de 15 de septiembre.*

*Conforme a esta doctrina constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos.*

*Bajo estas premisas hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable -y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE-, al*

*primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar con todos los requisitos legales la correspondiente resolución expresa”.*

Ciertamente, la sentencia del Tribunal Constitucional que invoca la del Tribunal Supremo iba referida al plazo de seis meses previsto para la interposición del recurso contencioso administrativo ordinario frente a los actos presuntos previsto en el artículo 46 .1 de la ley jurisdiccional. Sin embargo, la Sala aplica la doctrina recogida en la sentencia sin atender a la especial naturaleza y preferente tramitación prevista en la regulación del procedimiento especial de Protección de los Derechos Fundamentales de la persona. Tramitación respecto de la cual no cabe duda de la lógica que subyace a la decisión del legislador de fijar plazos más breves para la resolución del recurso en la vía administrativa, y para el acceso a la vía judicial.

Ciertamente, si las decisiones administrativas dictadas en los procesos selectivos vulneran de una forma clara y rotunda los derechos fundamentales su impugnación puede llevarse a cabo con una gran inmediatez, siendo evidente la lesión, y podría decirse a sensu contrario que si la puesta de manifiesto de la pretendida lesión de los derechos fundamentales requiere una ardua fundamentación y preparación tal vez no nos encontremos realmente ante una lesión tan directa (considerando la materia, una interpretación

expansiva de la eficacia del artículo 23 .2 de la Constitución Española nos podría llevar a concluir que cualquier infracción cometida respecto de un proceso de selección de personal al servicio de la Administración debería tramitarse necesariamente por el procedimiento especial, y sin embargo no es así).

Ahora bien, por desgracia resulta también excesivamente frecuente que el primer obstáculo a que deben enfrentarse quienes se ven obligados a impugnar cualquier actuación administrativa producida a lo largo de un proceso selectivo es el de obtener la información necesaria, debido a la falta de transparencia de los procesos, en los cuales resulta siempre complejo obtener, por ejemplo, copias de las actas de las sesiones del órgano selectivo, y no digamos ya de los ejercicios realizados por otros aspirantes (cuya expedición ha llegado a denegarse citando al efecto la L.O.P.D.). En estos casos, como razona el Tribunal Constitucional, “... *imponer al interesado la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo supone una interpretación irrazonable que choca frontalmente con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24 .1 de la Constitución Española en su vertiente de acceso a la jurisdicción*”.

En consecuencia, teniendo en cuenta estas dificultades resulta acertado, a falta de resolución expresa, entender que la doctrina constitucional es

plenamente aplicable al procedimiento especial. Y presumible un mayor recurso a este medio de impugnación, especialmente atendida la reforma de la ley jurisdiccional en materia de costas, desde siempre preceptivas en el procedimiento especial y ahora regidas por el criterio objetivo del vencimiento en los procedimientos ordinarios.

Las sentencias más recientes del Tribunal Supremo parecen apartarse de la tendencia a restringir la discrecionalidad técnica de los órganos de selección, si bien se da la circunstancia de tratarse, en su mayor parte, de resoluciones dictadas en materia de acceso a la judicatura.

2) Los actos previos al desarrollo del proceso selectivo.

La convocatoria de un proceso selectivo para el acceso a la función pública requiere de una serie compleja de actos previos. Entre las múltiples decisiones administrativas precisas para el desarrollo ulterior del proceso, dejando a un lado la designación de los miembros de los órganos de selección que será objeto de análisis independiente, dos de ellas tienen una especial relevancia para los futuros aspirantes y son, en consecuencia, susceptibles de generar litigiosidad: la aprobación de las bases de la convocatoria y la publicación de las listas de admitidos y excluidos a efectos de participar en el proceso.

Las **bases de las convocatorias** constituyen una auténtica “lex specialis” de los procesos selectivos, de manera que se dice con frecuencia que una vez consentidas no cabe a los aspirantes sino atenerse a ellas, cualquiera que sea su contenido.

Esta afirmación, sin embargo, se ha ido matizando a través de la figura procesal de la impugnación indirecta, que permite cuestionar la validez de los actos y disposiciones de carácter general al propio tiempo que se impugnan los actos de aplicación de los mismos. Lo cual resulta a menudo imprescindible pues, “a priori”, la decisión personal de impugnar las bases de la convocatoria de un proceso selectivo en el cual tiene interés directo el recurrente resulta muy compleja de adoptar, debido a la desproporción entre los costes y el eximio resultado a obtener, la demora en el proceso a que puede dar lugar y el miedo, por qué no decirlo, a quedar excesivamente significado o marcado ante la administración convocante.

Dentro de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo en materia de impugnación de las bases de las convocatorias podemos citar la sentencia de la sección 7ª de fecha 7 de octubre de 2010 (recurso de casación 1227/2007, ponente *Maurandi Guillén*) JUR2010\366904, confirmatoria de una sentencia previa de la Audiencia Nacional que anuló a su vez una de las bases



de una convocatoria de acceso a los Cuerpos de Medicina Legal por vulnerar el principio de jerarquía normativa, razonando que la posibilidad transitoria de modificar la forma de acceso a un Cuerpo no exime a la Administración de exigir a los aspirantes la titulación legal o reglamentariamente establecida, so pena de incurrir en nulidad.

Sin embargo, los supuestos más frecuentes de impugnación y anulación de las bases de las convocatorias se producen a consecuencia de vulneraciones del derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, derivadas del establecimiento de condiciones de participación y/o de valoración de méritos especialmente favorables para determinados colectivos, como en los supuestos de consolidaciones de empleo.

Aprobadas, publicadas y consentidas las bases de la convocatoria y una vez efectuadas las publicaciones adicionales oportunas en los diarios oficiales, comienza para los aspirantes la dura etapa de montaña llena de puertos de primera categoría, si se permite académicamente la alegoría, del proceso selectivo. El primero de los cuales, pese a su aparentemente bajo perfil, puede dar al traste con las aspiraciones de los aspirantes más esforzados. Se trata de la **admisión y exclusión de los aspirantes.**

Los aspirantes deben conocer perfectamente los requisitos establecidos en

las bases de la convocatoria y disponer, en el momento de abrirse el plazo de presentación de instancias, de la documentación precisa para acreditarlos, “o estar en condiciones de obtenerla”, como se indica en algunas convocatorias. La casuística de los supuestos de exclusión de aspirantes fundada en causas más o menos justificada es inmensa, y a buen seguro podría devenir interminable si las administraciones convocantes permitieran a los aspirantes acceder por algún medio a la documentación aportada por los restantes. Sin embargo, en esta materia por el momento la transparencia brilla por su ausencia, y las impugnaciones de admitidos se fundan en informaciones difusas y no contrastadas, a diferencia de la impugnación de las propias exclusiones.

Entre las sentencias recientes que estiman recursos frente a exclusiones de aspirantes podemos citar en primer lugar la sentencia del Tribunal Supremo, sección 7ª, de 21 de octubre de 2009 (recurso de casación 1227/2007, ponente *Maurandi Guillén*) RJ 2009\7561, en la cual se dejó sin efecto la exclusión por el órgano de selección de un aspirante fundada en una causa médica no prevista expresamente en las bases de la convocatoria, las cuales tampoco contenían una cláusula residual, ni referían las causas concretas de exclusión a título de ejemplo, sino de forma taxativa. Estableciendo en consecuencia una limitación a la interpretación de las bases, en el sentido de no permitir la analogía en los supuestos de exclusión.

Respecto de la forma y momento de acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en la convocatoria podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo, sección 7ª de 12 de mayo de 2009 (recurso de casación 1227/2007, ponente *Maurandi Guillén*) RJ 2009\4361, en la cual se reconoce el derecho al cómputo de los puntos establecidos en el baremo que rigió el concurso al aspirante que acreditó tener todas las condiciones establecidas por la Ley para el otorgamiento automático de la documentación acreditativa de la titulación requerida y justificó la presentación en el Ministerio de Educación de una solicitud para la obtención del diploma, formulada con anterioridad a la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

En la sentencia de fecha 9 de febrero de 2010, la sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (recurso de casación 1227/2007, ponente *Maurandi Guillén*) RJ 2010\3852, anuló la exclusión de un candidato fundada en que según el criterio del órgano selectivo carecería de la titulación requerida para tomar parte en el proceso. La decisión dictada en casación se fundamentó atendiendo a los precedentes y a las bases de la convocatoria.

Como ejemplo similar podemos citar la sentencia de 26 de abril de 2010 (recurso de casación 1227/2007, ponente *Maurandi Guillén*) RJ 2010\4728, que

resolvió un interesante supuesto de exclusión de los aspirantes a un proceso selectivo, si bien fundado esta vez en la certeza del Tribunal de que los mismos habrían tenido acceso previo al contenido y respuesta adecuada de una de las pruebas. En materia de costas, vincula la temeridad o mala fe a la conducta procesal de las partes, y no a sus actuaciones previas.

También en materia de titulaciones precisas para intervenir en el proceso selectivo, con incidencia en esta caso en la baremación de los méritos y en materia educativa, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2009 RJ 2009\6759 dictada respecto de un proceso selectivo de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria anula una decisión consistente en no valorar como mérito independiente una titulación para cuya obtención era preciso obtener previamente la necesaria para el proceso, estando dotadas ambas de eficacia independiente (vgr. una diplomatura en Empresariales y una Licenciatura en Ciencias Económicas).

Finalmente, un problema susceptible de plantearse en relación con los listados de admitidos y excluidos en los procesos selectivos surge en los supuestos en que publicado uno de ellos, o incluso ambos, el proceso se suspende bien por la adopción judicial de una medida cautelar –lo cual no es frecuente- o bien porque la Administración, motu proprio y por un principio de prudencia, opta por paralizar el proceso.

Sin entrar a valorar la eventual potestad de la Administración para no ejecutar sus propios actos, en estos supuestos puede darse la paradoja de alterar las listas provisionales o definitivas de admitidos y excluidos, o hacer surgir la necesidad de abrir un nuevo plazo de presentación de instancias, como ha sucedido en varios procesos históricos de consolidación de empleo del personal sanitario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León<sup>139</sup>.

### 3) La composición y el funcionamiento de los órganos de selección.

La composición de los órganos selectivos en los procesos de acceso al empleo público es sin duda una cuestión fundamental. La especialización técnica de los integrantes de los mismos constituye una condición sine qua non para el reconocimiento y respeto judicial de su discrecionalidad técnica, si bien en el momento actual la normativa no garantiza totalmente aquella, no obstante el avance introducido mediante el Estatuto Básico del Empleado Público.

Una antigua aspiración de la doctrina en materia de acceso a la función

---

<sup>139</sup> Véase al respecto del artículo de Rivero Ortega, Ricardo “*Acceso a la función pública autonómica y doctrina constitucional*” Revista de Administración Pública, número 151 (enero/abril de 2000).

pública fue durante años que la composición de los órganos de selección en todas las administraciones públicas fuera exclusivamente técnica, apartando de su funcionamiento a los vocales de perfil político o sindical cuya presencia además de no garantizar la adecuada preparación de los mismos para emitir juicios de valor fundados en los principios de mérito y capacidad tampoco aseguraba la necesaria objetividad e imparcialidad, a diferencia de las previsiones contenidas al respecto a nivel estatal.

Ya hemos visto en otro capítulo cómo las bases de las convocatorias respectivas especifican la composición de los órganos de selección. También hemos visto que en lo concerniente al personal docente no universitario se producen particularidades derivadas de la obligatoriedad de formar parte de las comisiones selección, causas de excusión tasadas y causas especiales de abstención y recusación (en particular, haber realizado tareas de preparación de participantes a las pruebas en los años anteriores a la fecha de la publicación de la correspondiente convocatoria).

En todo caso, los miembros de los órganos selectivos deben actuar con imparcialidad e independencia, estando sujetos a las causas generales de abstención y recusación previstas en la Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, en determinadas ocasiones resulta casi imposible tener que asumir la existencia de laguna relación previa entre los

miembros del órgano selectivo y los aspirantes a una plaza, como sucede muy especialmente en los procedimientos de acceso a plazas docentes universitarias.

La sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2010 (recurso de casación 1227/2007, ponente Maurandi Guillén) resolvió un recurso promovido por la Universidad Autónoma de Barcelona frente a otra dictada a su vez por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en fecha 18 de enero de 2007, estimando el recurso promovido por un aspirante a una plaza de Profesor Titular.

La sala de Cataluña había resuelto estimar el recurso anulando la propuesta de provisión de la Comisión que resolvió el concurso y ordenando retrotraer las actuaciones hasta el momento de nombramiento de una nueva Comisión Evaluadora, señalando fecha para una nueva celebración del concurso.

La decisión de instancia se había producido a consecuencia de las alegaciones del recurrente acerca de la existencia previa de una supuesta relación de amistad profesional y personal manifiesta entre la Presidenta del Tribunal y el candidato de la Universidad convocante, contraria al principio de igualdad de acceso a la función pública.

Esta afirmación se sustentaba en los siguientes hechos: que la Presidenta había sido la directora de la tesis del otro candidato; que también había dirigido diversos masters y proyectos en los que había figurado como contratado; que muchos proyectos del mismo estaban firmados por la Presidenta o su marido; y que el reiterado candidato había intervenido en un grupo de investigación dirigido por el esposo de la Presidenta y en el que también ella había participado.

El recurrente argumentaba también que se había producido un “desbaratamiento de la constitución de un tribunal imparcial a cargo de la Presidenta”, consistente en la exclusión de un miembro del mismo debido a su independencia, para que sólo permanecieran los otros tres miembros afines la Presidenta ; que había tenido lugar una obstrucción reiterada de la exposición del candidato recurrente, por haber sido interrumpido hasta cinco veces" de forma arbitraria, retóricamente violenta y contraviniendo lo que establece la Ley sobre la exposición del concursante"; que no se había dado lectura de la documentación presentada al concurso por parte de la Presidenta; que había tenido lugar un desarrollo anómalo de la evaluación de los méritos de los candidatos; que se había prohibido al recurrente grabar su exposición, a pesar de ser un acto público.



Sin embargo, el Tribunal Supremo revocó la sentencia de instancia fundándose, en cuanto al resto de las irregularidades puestas de manifiesto, en un informe sobre el desarrollo de la prueba suscrito por el resto de los miembros de la Comisión –excepto el “excluido”, cuya exclusión no fue tal, sino inasistencia debida a motivos familiares informados por el mismo y razonando, en cuanto a la incidencia de la relación profesional entre el candidato seleccionado y la Presidenta del Tribunal, lo siguiente: *“El motivo de abstención del tan repetido artículo 28. 2 c) de la Ley 30/1992 no lo constituye la simple amistad sino la "amistad íntima", lo cual significa que no basta cualquier relación de conocimiento sino que es necesario **que concurren (y se acrediten) unas circunstancias de hecho que revelen en el ámbito de la vida personal, ajeno al de la profesión, la proximidad y la estrecha vinculación que las actuales pautas sociales exigen para apreciar ese elevado nivel de amistad que resulta necesario para merecer la calificación de "íntima"** (circunstancias como pueden ser, entre otras, la coincidencia de manera repetida o habitual en los tiempos y actividades de ocio, en celebraciones familiares, etc.).”*

Es decir, que de un contacto habitual en el contexto de una relación profesional o académica no cabe deducir automáticamente dicha amistad íntima. Añadiendo que: *“ En el actual mundo académico de la Universidad es práctica frecuente [y hasta difícilmente evitable] que las actividades de investigación o formación de postgrado (como puede ser un Master) se dirijan y realicen de manera colectiva y, por esta*

*razón, la coincidencia en esas actividades tiene en principio un exclusivo significado de simple relación personal profesional y no necesariamente representa un elevado nivel de amistad personal“.*

Y recordando finalmente que “ *El sistema de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (aplicada al concurso litigioso), viene a asumir esa diferencia entre la vida profesional y personal, desde el momento en que dispone (artículo 37.3 ) para las Comisiones juzgadoras de los concursos para Profesor Titular de Universidad que la Universidad convocante nombre al Presidente y un Vocal y, pese a ello, no prohíbe participar en los concursos a personas que formen parte de dicha Universidad; prohibición que, además, se traduciría en el resultado de que quien ha hecho su carrera académica e investigadora en una determinada Universidad no pudiera aspirar a las plazas convocadas por ella “.* Criterio que se mantiene en la L. O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, pues su artículo 62 no obstante indica que la composición de las comisiones de selección debe ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros no impide que éstos puedan pertenecer a la misma Universidad, ni excluye como aspirantes a quienes tengan una previa relación con ella (y todo ello con las modificaciones introducidas en el sistema por dicha L. O. al establecer y regular el procedimiento previo de acreditación como requisito para optar a las plazas de Catedrático y Profesor Titular de Universidad.

En definitiva, aún en el supuesto de una relación personal o profesional preexistente entre un aspirante y uno o varios de los miembros de cualquier comisión de selección, a menos que se pongan de manifiesto y acrediten debidamente circunstancias o hechos que demuestren una vinculación personal susceptible de ser calificada como íntima, no cabe apreciar la concurrencia de una causa legal de abstención determinante de nulidad. La cual tampoco puede apreciarse sobre la base de la mera invocación de una conducta inapropiada del Tribunal, pues la misma tendría que ser también debidamente acreditada con indicación de los concretos elementos probatorios sobre los que se pueda construir una convicción formada sobre esta cuestión.

En la sentencia de 28 de mayo de, 2010 RJ 2010\5431, el Tribunal Supremo niega de nuevo que pueda ponerse en entredicho la actuación de un órgano de selección cuyos miembros hayan coincidido en el mismo entorno debido a su relación de servicios con la Administración, en este caso un Departamento de la Universidad, aunque sin perjuicio de la prueba en contrario que se practique y aporte.

En el mismo sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2012 (recurso 204/2010, ponente de nuevo Maurandi Guillén), resolviendo en única instancia un recurso frente a un acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, dictado en un

proceso selectivo para el ingreso en la Carrera Judicial por la Categoría de magistrado mediante concurso de méritos entre juristas de reconocida competencia.

Reitera la sentencia, como la anterior, la necesidad de demostrar la superior proximidad afectiva que permita invocar la existencia de una amistad íntima a efectos de una eventual abstención, desestimando el recurso a falta de dicha prueba.

Pero además, en este supuesto, la impugnación se fundaba en la falta de abstención de varios miembros del Tribunal Calificador en tanto algunos de los aspirantes tenían la condición de Letrados del Gabinete del Tribunal Supremo. Y la sentencia indica que la “relación de servicio” a que se refiere el artículo 28 .2 c) de la Ley 30/1992 está referida a la relación entre empleador y empleado propia del contrato de trabajo, y no a la simple subordinación funcional que pueda darse entre dos personas que, siendo ambas empleados públicos de una Administración o de cualquier ente público, realicen cometidos profesionales diferentes, sin que exista entre ellos el superior vínculo de dependencia jerárquica entre empleador y empleado, pues unos otros están al servicio de la administración que les emplea.

Solución por otra parte tan lógica como imprescindible, pues si de la

prestación de servicios para la misma administración hubiera que deducir automáticamente una causa legal de abstención resultaría ciertamente complejo designar comisiones de selección en entornos de reducida dimensión, vgr. en las administraciones locales.

La determinación de los miembros de los órganos selectivos ha sido también cuestión problemática en relación al respeto a los principios contenidos en el artículo 23. 2 de la Constitución, especialmente en la docencia universitaria. Como señala Del Saz<sup>140</sup>, el Tribunal Supremo en sentencia de 12 de abril de 1993 (recurso 881/1997, ponente GARCÍA CARRERO) apreció la concurrencia de desviación de poder en un supuesto donde quedaba acreditado que el candidato propuesto había sido previamente designado por el departamento como candidato “oficial”, encomendándole personalmente la definición del perfil de la plaza y la designación de los miembros del Tribunal.

Si bien es cierto que en el especial entorno universitario la previa determinación del perfil de la plaza podía estar justificada en función del tipo de convocatoria, en particular en los denominados procesos de “transformación” de plazas preexistentes, la selección directa o indirecta por el candidato de los miembros de su futuro Tribunal no deja de arrojar una sombra de duda sobre la necesaria imparcialidad de los mismos.

---

<sup>140</sup> Del Saz Cordero, Silvia; “*Las oposiciones a cátedras*”. Revista de Administración Pública, número 144 (septiembre/diciembre de 1997).

Sin embargo, no siempre debe producirse una consecuencia automática de nulidad del acto, pues de un lado la intervención del candidato ha de ser claramente decisoria, y de otro no desaparecería la necesidad de acreditar la falta de imparcialidad del Tribunal fundándola en otros indicios concernientes a su relación con el candidato –la superior proximidad afectiva a que nos hemos referido anteriormente- o en la propia actuación del Tribunal durante el proceso.

En lo concerniente al funcionamiento de los órganos de selección, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 septiembre de 2010, JUR 2010\36118 se pronunciaba acerca de los efectos de la falta de asistencia de algún miembro del tribunal y su eventual sustitución, concretamente del Secretario del mismo ni su sustituto legalmente nombrado. Concluyendo que si se pretendiera, como fue el caso, sustituirle por otro miembro del Tribunal nos encontraríamos ante un vicio de invalidez del acto, por afectar al procedimiento seguido y en función de las previsiones de las bases de la convocatoria, que en el supuesto enjuiciado exigían la asistencia a las sesiones, para su validez, del Presidente y del Secretario o de quienes les sustituyeran (es decir, quienes vinieran designados a tal fin).

Otros ejemplos de sentencias concernientes al funcionamiento de los órganos de selección que podemos citar son la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2009, RJ 2009\7366 y concerniente a una oposición de la cual pasado un tiempo se produjo el extravío de los exámenes originales, conservándose tan solo copias no cotejadas pese a lo cual no se entendió vulnerado el procedimiento legalmente establecido; y la sentencia de 9 de julio del mismo año, que resolvió un recurso fundado en una presunta incongruencia omisiva de la sentencia de instancia, que no se pronunciaba sobre la decisión del órgano selectivo de aplicar el sistema de valoración del primer ejercicio de la oposición (anular una pregunta acertada por cada respuesta errónea) al cuarto ejercicio sin haberlo previsto expresamente las bases de la convocatoria. La Sala niega la potestad del órgano de selección para proceder así, especialmente atendidas las alteraciones del resultado final a que podría darse lugar.

La sentencia revoca también la de instancia en cuanto no apreció un vicio de nulidad consistente en la intervención decisiva como “asesor” del órgano selectivo de una persona que preparaba habitualmente opositores aspirante en el proceso, concluyendo que no puede imponerse a quienes intervienen en el mismo la carga de impugnar cada decisión producida a lo largo del mismo antes de conocer sus consecuencias, pues resulta “... *evidente que el comienzo de*

*un ejercicio no es un acto que permita interponer recurso alguno contra el mismo, y si así se hiciera se debería declarar inadmisibile.”.*

Finalmente, en la sentencia de 16 de junio de 2010 (recurso de casación 4650/2006, ponente MAURANDI GUILLÉN JUR 2010\227347), el Tribunal Supremo resuelve entre otras cuestiones la falta de eficacia invalidante de la circunstancia de haberse ausentado momentáneamente la Presidenta de un Tribunal durante la lectura de un ejercicio desarrollado previamente por escrito, debido a lo cual “... *el contenido exacto del conocimiento sobre la materia examinada exteriorizado por el actor no quedaba sustraído al conocimiento del Tribunal (que tenía la plasmación concreta en el examen escrito)*”, considerando además que “... *las bases permitían al Tribunal dialogar con el opositor durante un tiempo máximo, pero esto era una facultad cuyo no ejercicio no significa "per se" arbitrariedad ni trato discriminatorio*”, aunque en mi opinión de dejara de ser al menos una falta de consideración para con el aspirante.

La sentencia desarrolla también un estudio pormenorizado de los supuestos en que resulta preciso o no desglosar las puntuaciones de los miembros, sosteniendo que siéndolo en la valoración de los méritos no resulta imprescindible en la calificación de los ejercicios.

La resolución parte de dos afirmaciones: “*La primera, que son cuestiones*



*distintas, de un lado, las valoraciones de los concursos de méritos, en los que la evaluación haya de referirse a conceptos diferenciados que han de ser tasados de acuerdo con un baremo predeterminado y según la proporción establecida en el mismo; y, de otro, las calificaciones de ejercicios o pruebas de oposición.*

*La segunda, que, en el primer caso, la observancia del baremo y del procedimiento establecido para la valoración tiene un alcance especial, pues la corrección jurídica de la valoración exige individualizar todos los méritos que hayan sido evaluados (para constatar si tienen o no encaje en el tasado elenco de los mismos que incluya la convocatoria) y expresar de manera separada la puntuación otorgada a cada uno de ellos (para acreditar si se han respetado los límites y proporciones que para la valoración separada de esas distintas clases méritos figuren en el correspondiente baremo)”.*

Sin embargo, cuando la Sala prosigue el razonamiento no aplica el mismo criterio a las calificaciones de los ejercicios: “... en el segundo caso (el de las calificaciones de ejercicios o pruebas de oposición), el acto valorativo y las reglas de puntuación tienen otro alcance.

*Aquí lo importante es que se exprese con claridad el juicio de valor a que haya llegado el Tribunal Calificador y sólo si ese juicio es positivo tiene trascendencia la cuantificación de dicho juicio (pues resulta necesaria para ordenar a los aspirantes aprobados). Lo que en estos casos exige la motivación es explicar, cuando así haya sido reclamado, cuáles son los criterios cualitativos que han sido utilizados para llegar a la calificación finalmente otorgada. Y las normas sobre la puntuación individual de los miembros del Tribunal y sobre la manera de*

*promediarlas son reglas internas destinadas a canalizar la actuación del órgano colegiado en la valoración única que solo y necesariamente puede emitir”.*

Acepta pues la Sala que la valoración pueda ser una sola, si bien resultante de la integración de las valoraciones de cada uno de los miembros del órgano selectivo. Y concluye que no sería preciso recoger el desglose de las puntuaciones, especialmente en el supuesto de no estar previsto así en las bases de la convocatoria: “... consiguientemente, en esas calificaciones de ejercicios o pruebas, lo relevante será que los miembros del Tribunal calificador reconozcan que la calificación única aplicada al interesado obrante en el correspondiente expediente es efectivamente la que ellos emitieron; y la motivación exigible será, como se ha dicho, la que a petición del interesado vaya dirigida a explicar los criterios cualitativos que fueron empleados.”.

Sin embargo, con frecuencia sucede en la práctica que la decisión “unánime” del órgano selectivo no surge de la integración de las valoraciones independientes alcanzadas por cada uno de sus miembros por separado, sino de la aceptación por parte de alguno o algunos de ellos del criterio de otro u otros, asumiéndolo como propio. En estos casos, y dependiendo de la preparación técnica específica de cada uno de los miembros del órgano la concurrencia de un criterio prevalente puede plantear dudas más que justificadas sobre la objetividad de la decisión, especialmente si se trata de

alguien en quien, sin llegar a concurrir causa legal de abstención, se de una relación previa con algún aspirante, ya sea académica o en el contexto de una relación de servicios a la administración convocante.

Y, por otra parte, solo mediante el acceso al desglose de las puntuaciones puede constatarse en su caso la existencia de diferencias significativas en las puntuaciones asignadas por los miembros del órgano, de las cuales pudiera inferirse a su vez algún trato discriminatorio. Lo cual si bien era especialmente relevante antes de la aprobación del E. B. E. P. debido a la integración en los órganos selectivos de miembros no especializados (cargos electos y representantes sindicales) no deja de seguir teniendo su importancia cuando siguen produciéndose impugnaciones tras las cuales, llegadas a la vía judicial y en fase probatoria, los miembros de un órgano de selección son incapaces de razonar sobre los motivos de su valoración una vez interrogados.

Como veremos en el siguiente apartado, este criterio no parece ser del todo unánime pues existen otros pronunciamientos que exigen con mayor rigor el desglose de las puntuaciones en la valoración de los ejercicios (por ejemplo, sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 2009).

4) La realización y valoración de los ejercicios.

Las circunstancias en que se realizan los ejercicios de los aspirantes en un proceso selectivo y la valoración de los resultados alcanzados en los mismos merecen una atención independiente a efectos del análisis de la jurisprudencia en la materia.

En principio, la participación en un proceso selectivo lleva implícito asumir las bases de su convocatoria y someterse a las indicaciones del órgano selectivo en cuanto a la realización de las pruebas (la fecha y hora y lugar de las mismas) sin que deban producirse excepciones contrarias al derecho al acceso en condiciones de igualdad.

Sin embargo, este rigor puede decaer en algunos supuestos justificados, como el contemplado en la sentencia del Tribunal Supremo, sección 7ª, de fecha 27 de abril de 2009 (recurso de casación 4595/2005, ponente Lucas Murillo de la Cueva), mediante la cual se desestimó, confirmándola, el recurso promovido frente a una sentencia de instancia que estimó el recurso de la recurrente, aspirante en un proceso selectivo, frente a la decisión del órgano consistente en no apreciar la concurrencia de fuerza mayor como causa para aplazar el segundo ejercicio del mismo, fundada dicha fuerza mayor en las complicaciones posteriores a un parto con episiotomía.

A este respecto, y si bien las bases de la convocatoria dejaban al criterio

del órgano selectivo la libre apreciación de la concurrencia o no de fuerza mayor a efectos de justificar la falta de comparecencia de los aspirantes, no estableciendo una lista cerrada, tanto la Sala de instancia como el Tribunal Supremo recuerdan que tal apreciación no es discrecional sino reglada, y susceptible en consecuencia de ser revisada judicialmente.

Y respecto a la eventual conculcación del principio de igualdad de acceso derivada de la aceptación de este tipo de solicitudes, la Sala concluye rotundamente: “... *en convocatorias de pruebas que, por sus características, se extienden a lo largo de un período de tiempo prolongado, no es necesariamente disfuncional atender, cuando es posible hacerlo sin extenderlo más allá de lo previsto, solicitudes de aplazamiento justificadas como la de este caso. Hacerlo no tiene por qué afectar a la seguridad jurídica ni romper las condiciones de igualdad entre los participantes*”.

Especial relevancia tiene también a estos efectos la determinación de los criterios del tribunal a efectos de la superación de las pruebas. La sentencia de la sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2009 (recurso de casación 1227/2007, ponente *Maurandi Guillén*) RJ 2009\5421, desestimó, confirmándola, el recurso promovido contra una sentencia que anulaba la puntuación asignada a un aspirante por haber fijado el Tribunal una puntuación mínima a obtener sin preverlo las bases de la convocatoria. De forma similar, la sentencia de 16 de

septiembre de 2009 (ponente Cáncer Lalanne) estimó un recurso fundado en la ausencia de desglose de la puntuación de un ejercicio y ordenó puntuarlo de nuevo motivando el resultado, y la dictada en fecha 23 de enero del mismo año se pronunció de forma favorable a la reclamación declarando la improcedencia de utilizar distintos criterios de corrección para un mismo ejercicio, a consecuencia de la cual se había vulnerado el derecho de acceso en condiciones de igualdad a la función pública de los aspirantes excluidos incorrectamente.

La valoración de los ejercicios es, de todos modos, cuestión directamente relacionada con la discrecionalidad técnica de los órganos de selección y sus límites, por lo cual será desarrollada con mayor detalle en el apartado 6 de este capítulo.

5) La baremación de los méritos.

Este es uno de los aspectos del acceso a la función pública en general y a la función pública docente en particular más susceptibles de revisión jurisdiccional y control de la discrecionalidad técnica, pues los órganos de selección deben proceder por referencia a una serie de elementos reglados tales como las bases de las convocatorias, la normativa específica en materia de titulaciones, las reglas generales en materia de aportación de documentos y

subsanción de deficiencias en los procedimientos administrativos y otros muchos otros criterios susceptibles de objetivación. Por otra parte, la verificación del respeto al derecho de igualdad en el acceso a la función pública encuentra menos dificultades pues la revisión del expediente administrativo correspondiente puede poner fácilmente de manifiesto si los criterios de baremación fijados por el órgano selectivo dentro del mayor o menor margen de interpretación de las bases están suficientemente motivados, si están recogidos expresamente en las actas de las sesiones del órgano y si se han aplicado después de una manera uniforme o no a todos los aspirantes.

La sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2010 (recurso de casación ..., ponente... JUR2010\402484) como ejemplo de las premisas anteriormente descritas, invoca el artículo 15 .4 del Reglamento General de Ingreso (RGI) para estimar un recurso y revocar la de instancia, ordenando retrotraer las actuaciones en un supuesto en que la Administración no motivó suficientemente la falta de valoración de los méritos alegados por el recurrente. Conforme al artículo cuarto apartado segundo de la norma, el concurso debe consistir en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos. Especificando el 15 .4 la eficacia vinculante de las bases de las convocatorias.

Ya hemos comentado, y desarrollaremos en relación con la discrecionalidad

técnica, que el control jurisdiccional de las decisiones de los órganos de selección se ha ido desarrollando a medida que se iban segregando del llamado núcleo discrecional de la decisión aquellos elementos de la misma susceptibles de sujetarse a criterios objetivos, es decir reglados y, en consecuencia, revisables a posteriori mediante la simple verificación de los pasos seguidos para cumplimentarlos. Este desarrollo dio lugar muy pronto a la revisión jurisdiccional de las baremaciones por los órganos de selección, puesto que en fin los mismos solamente debían realizar una serie de operaciones mecánicas: comprobar la aportación oportuna del mérito y asignarle la puntuación prevista en la convocatoria. Poco a poco se fue aceptando también una revisión más amplia, susceptible de convalidar o no la aceptación de méritos acreditados a posteriori o la valoración de méritos no previstos expresamente en las bases de la convocatoria pero susceptibles de ser equiparados a los mismos.

Podemos citar también dentro de la casuística de la baremación de los méritos la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2010 (recurso de casación 1756/2007, ponente Díaz Delgado), que confirma citando otras anteriores la posibilidad de subsanar la acreditación de un mérito alegado y documentado de forma distinta a la prevista en las bases de la convocatoria, si no se dio esa opción al aspirante en el momento oportuno.



La sentencia reviste especial interés a efectos de esta tesis doctoral, pues dimanaba de un recurso seguido frente a una baremación en un proceso selectivo a la función pública docente no universitaria, concretamente una convocatoria de pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Maestros en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La Dirección General de Personal Docente había desestimado la reclamación formulada contra la puntuación asignada a la recurrente en el apartado I "Experiencia Docente". La sala de instancia anuló dicha decisión condenando a la Administración a la valoración como mérito de dicha experiencia, con las consecuencias que en su caso fueran inherentes.

La recurrente había aportado al proceso selectivo un informe de vida laboral expedido por la Tesorería General de la Seguridad Social, que acreditaba la prestación de actividad docente en centros públicos, tal y como se exigía en las bases, así como una hoja de Servicios de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria. La experiencia docente resultante de dichos documentos nunca había sido controvertida por la Administración, ni en cuanto al efectivo desempeño de los puestos de trabajo en centros públicos ni en cuanto a la duración de los mismos. Sin embargo, no se baremaron debido a que las bases de la convocatoria especificaban que la experiencia docente debía justificarse mediante una hoja de servicios certificada por la Jefa

de Servicios de Recursos Humanos de la Dirección General del Personal Docente de la Consejería de Educación.

La Sala del Tribunal Supremo confirma el criterio de la Sala de instancia y entiende que la defectuosa acreditación del mérito era un defecto formal que la administración pudo y debió indicar a la recurrente a fin de que pudiera subsanarlo, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 .2 de la Ley 30/1992141. Indicando al respecto que se llegaba a dicha conclusión por tratarse de un mérito presentado en el momento oportuno y no extemporáneamente, si bien en forma distinta de la prevista en las bases pero, además, certificados por otros órganos de la misma administración convocante.

En otros supuestos similares se ha valorado la aportación previa de la documentación acreditativa de la solicitud formulada al objeto de conseguir la certificación específicamente prevista en las bases junto con cualquier otro documento que justificara el mérito alegado. De otro modo, se podría dar el absurdo supuesto de no valorarse un mérito porque la misma administración convocante no hubiera expedido la correspondiente certificación, no obstante haber sido solicitada por el aspirante.

---

<sup>141</sup> “Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo”.

En un supuesto parecido, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2009, RJ 2009\7319 estimó el recurso de casación promovido frente a una sentencia previa revisando la valoración de la prueba practicada, lo cual no resulta muy habitual si bien se admitió argumentando que puede llevarse a cabo si se cita como motivo de casación una infracción de las normas de valoración de la prueba. Se trataba de un supuesto de méritos acreditados extemporáneamente sin que se hubiera producido un previo requerimiento de subsanación, en que se corrige además al órgano de selección por interpretar las bases de forma más restrictiva. En este caso no se tuvo en cuenta que el criterio se había aplicado a todos los aspirantes por igual.

Como ejemplo de sentencia que trasciende la revisión de la interpretación de las bases de la convocatoria por parte del órgano de selección y alcanza a revisar jurisdiccionalmente las propias bases podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2009, RJ 2009\6562, resolviendo un recurso de casación en materia, precisamente, de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. En la cual se estimó la pretensión del recurrente al objeto de que se valoraran unos méritos acreditados en forma distinta a la prevista en las bases de la convocatoria, pero igual de fehaciente.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2010 (...JUR 2010\366905) la Sala concluye que una distinta puntuación de los méritos de los aspirantes no justificada a la vista de las previsiones contenidas en las bases vulnera el artículo 23 .2 de la Constitución, si la desproporción es tal que de facto imposibilita el acceso de los menos valorados. Este criterio se aplica igualmente en los supuestos en que la previsión de las bases sea discriminatoria, salvo que exista algún tipo de justificación objetiva (*vgr. la jurisprudencia en materia de campañas de saneamiento*).

En la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2010 (... RJ 2010\3165), la Sala analiza detalladamente un recurso de casación derivado de un recurso tramitado por el procedimiento especial de protección de los Derechos Fundamentales e inicialmente desestimado, y casa la sentencia afirmando que la negativa a valorar un mérito suficientemente acreditado afecta directamente al derecho previsto en el artículo 23 .2 de la Constitución, a no ser que se demuestre un trato igual a todos los aspirantes.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2009, RJ 2009\5435, al revisar la valoración de unos méritos en un proceso selectivo sorprende al decir que aunque un criterio pueda haber sido aplicado por igual a todos los aspirantes, pero el hecho de que los demás interesados no hayan comparecido en el procedimiento judicial y en su caso hubieran impugnado el

resultado no significa que el recurrente no tenga razón y en consecuencia deba estimarse este motivo de casación<sup>142</sup>.

La sentencia rechaza en cambio la pretensión de la recurrente para que que se anulara el nombramiento de la persona seleccionada en su lugar. La Sala argumenta al respecto, que “... *aun cuando es cierto que a los Tribunales Calificadores se les prohíbe proponer como aprobados un número mayor de candidatos que el que figura en la convocatoria, esa prohibición no condiciona los efectos de las sentencias que revisan, como en el presente caso, con una importante dilación temporal, los procesos selectivos*”. Y añade que “... *lo que pretende el recurrente, aun intentando demostrar que tenía más méritos que otra candidata seleccionada, no es sino el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 72.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solo produce efecto entre las partes, y la anulación del acto no es sino parcial, en tanto se estima este reconocimiento*” en lo que concierne a la propia recurrente-

Pero respecto de la aspirante seleccionada la Sala manifiesta que “... *no tiene porqué afectarle automáticamente esta sentencia, pues el propio artículo 106 de la ley 30/1992, dispone que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por*

---

<sup>142</sup> Lamentablemente, se está dando con cierta frecuencia el caso de procedimientos judiciales en materia de acceso a la función pública y seguida hasta la sentencia estimatoria y confirmada en casación, posteriormente anulados con retroacción de las actuaciones debido a la falta de emplazamiento de los restantes aspirantes en el proceso, o a un emplazamiento defectuoso de los mismos.

*prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes“.* E indica al respecto que *“En el presente caso, han transcurrido siete años desde que se inició el proceso selectivo, y a la citada concursante, por el hecho de haber obtenido plaza en su momento, se le ha impedido presentarse a nuevos procesos selectivos, de tal forma que sería contrario a la equidad y a los principios de buena fe y confianza legítima el proyectar en este caso los efectos de la sentencia a la situación de dicha concursante, con el consiguiente cese de su relación”*.

Solución perfectamente correcta desde el punto de vista jurídico, si bien parte de una premisa que no siempre se da en la práctica forense, donde con cierta frecuencia el aspirante inicialmente excluido en beneficio de otro por decisiones administrativas de cuyos verdaderos motivos sospecha con mayor o menor fundamento y abocado a un largo y costoso proceso judicial para hacer valer su derecho no llega a entender que estimada su pretensión el aspirante seleccionado de forma irregular no sea cesado en consecuencia, cuando no se indigna comprensiblemente al ver que, debido a su antigüedad, compite con ventaja con él en otros procesos posteriores, como concursos de traslados, promociones internas y similares. Ciertamente, la demora en la administración de justicia puede consolidar situaciones amparadas por los principios de buena fe y confianza legítima, siempre y cuando los favorecidos en dichas situaciones hubieran procedido realmente de esa forma.

5) La discrecionalidad técnica.

La jurisprudencia sobre la doctrina de la discrecionalidad técnica y su posible control jurisdiccional frente a las decisiones especializadas de los órganos de selección se caracteriza conforme a la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 19 julio 2010 –recurso 950/2008, ponente Maurandi Guillén- “ *... por el permanente esfuerzo de ampliar al máximo y perfeccionar el control jurisdiccional previsto constitucionalmente frente a toda actuación administrativa (artículo 106.1 CE)*”.

Conforme a dicha sentencia, la evolución jurisprudencial de la doctrina indicada se puede resumir del siguiente modo.

I.- En primer lugar, el reconocimiento de la legitimidad de la llamada discrecionalidad técnica en la materia tuvo lugar mediante la sentencia del Tribunal Constitucional 39/1983, de 17 de mayo (B.O.E. de 17 de junio de 1983, ponente Latorre Segura), desestimatoria del recurso de amparo número 208/1980 promovido frente a la sentencia de la Sala 5ª Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1980, desestimatoria a su vez del recurso contencioso administrativo formulado frente al acuerdo adoptado por el Consejo Superior de la Armada para el ascenso al Grado de General de Brigada de dicho cuerpo

del recurrente.

Mediante el recurso, fundado en el artículo 24 .1 de la Constitución, se pretendía que se valorasen de nuevo todas las circunstancias sobre el fondo de la clasificación del recurrente, lo cual resultaba vedado al Tribunal Supremo, según la propia sentencia recurrida en amparo, por “... *no tratarse de una cuestión jurídica, sino de la apreciación de las especiales aptitudes para acceder al empleo de Oficial general ... lo que corresponde efectuar, por precepto legal y la normal organización de los Ejércitos, a quienes por su función y conocimientos tienen competencia para lograr una acertada conclusión*”.

El Tribunal Supremo argumentaba igualmente que el artículo 24 de la Constitución recogía tan solo “... *una declaración de derechos, y no expresa la forma y medios en que tales derechos han de ser protegidos por los Tribunales ...*” añadiendo conforme al relato de la sentencia del Tribunal Constitucional que conforme al artículo 117 .3 de la Constitución la extensión de la competencia de aquellos ha de ser fijados (síc.) por las Leyes, “... *sin que haya quedado derogada ni la disposición citada –la Adicional Tercera de la Ley 78/1968- ni el artículo 40 de la Ley de esta jurisdicción –la contencioso administrativa-*”. Ambas disposiciones excluían de todo recurso, incluido el contencioso administrativo, las resoluciones en la materia y salvo que estuvieran fundados en defectos del procedimiento. Amparando así la facultad para resolver sin ulterior recurso en cuanto al fondo



del asunto de quienes “... *por su función y conocimientos tienen competencia para lograr una acertada conclusión*”, lo cual constituye una perfecta descripción de la llamada discrecionalidad técnica.

El Tribunal Constitucional justificó y explicó el alcance de la discrecionalidad técnica respecto al control jurisdiccional declarando que dicho control podía encontrar algunos límites, citando como ejemplo las “... *cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración ...*”; declarando que dicha clase de juicio técnico o especializado “...*en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad, (...)*”.

Este primer reconocimiento de la discrecionalidad técnica no era, en mi opinión, impropio de un sistema de justicia administrativa en el cual subsistía la idea de la existencia de ámbitos de la actuación administrativa exentos de someterse al control jurisdiccional, como los denominados actos políticos y, en general, todos aquellos que lo estuvieran por efecto de una disposición legal, conforme al artículo 40 f) de la entonces vigente Ley jurisdiccional de 1956 y si bien este último pasó a considerarse derogado a partir, precisamente de la

misma sentencia 39/1983, con el acertado razonamiento de ser contrario al derecho a la Tutela Judicial Efectiva, al igual que debía considerarse contraria al mismo derecho la Disposición Adicional Tercera de la Ley 78/1968 y, en consecuencia, aplicarse respecto de ambos el efecto previsto en la Disposición Derogatoria Tercera de la Constitución.

Y apuntaba ya, al mismo tiempo, algunos de los que posteriormente se irían desarrollando como límites de dicha discrecionalidad, pues como se indicaba en la sentencia *“Dado que no se aduce ninguna otra posible causa de anulación de la clasificación impugnada, como podrías ser por ejemplo la desviación de poder, hay que concluir que el juicio (...) no es una cuestión de legalidad, sino una cuestión técnica y escapa, por tanto, al control jurisdiccional.”* de lo cual se infiera, a sensu contrario, que la concurrencia de otras causas de anulación distintas de la discrepancia en cuanto al juicio técnico podría dar lugar a la nulidad de este último, conforme se iría desarrollando después.

**II.-** Efectivamente –prosigue relatando la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010-, desde el mismo momento del reconocimiento de la discrecionalidad técnica la jurisprudencia de la Sala comenzó a señalar límites para la misma, consistentes en aplicarla algunas técnicas de control derivados de los conceptos de los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho.

Así por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo 908/1989, de 5 de octubre de 1989 (R.O.J. STS 10741/1989, ponente Cáncer Lallanne) confirmaba en apelación la dictada a su vez por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Bilbao en fecha 21 de diciembre de 1987, parcialmente estimatoria del recurso promovido frente una resolución que declaraba al recurrente no apto para su ingreso en el Cuerpo de Policía del País Vasco

"Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el artículo 103 CE".

**III.-** Esta línea jurisprudencial fue avanzando mediante la concreción de los límites del control jurisdiccional, distinguiendo dentro de la actuación de las comisiones de selección entre el “núcleo material de la decisión” y sus “aledaños”.

El dictamen o juicio de valor propiamente dicho, el pronunciamiento del órgano de selección acerca del grado de aptitud del candidato o del valor de sus méritos constituiría dicho “núcleo material de la decisión”; los “aledaños” se integrarían, en cambio, por las actuaciones preparatorias o instrumentales precisas para la emisión del juicio técnico, y su conformidad o no con el ordenamiento jurídico.

Como ejemplos de las actividades preparatorias o instrumentales encaminadas a delimitar la materia objeto del juicio técnico, a fijar los criterios de calificación que vayan a ser utilizados y a aplicar individualizadamente dichos criterios a cada uno de los elementos materiales que constituyan el objeto de la valoración cabe citar fundamentalmente las reuniones de los órganos de selección. La validez de sus convocatorias y de la forma de adopción de sus acuerdos será susceptible de revisión jurisdiccional, de forma que si concurriera en las mismas cualquier causa de nulidad ésta tendría necesariamente que afectar a la eficacia vinculante del juicio técnico emitido. Los “... *pasos que resultan necesarios para llegar a la estimación cualitativa finalmente*

*contenida en el estricto juicio técnico*” deberán, además, respetar el derecho de todos los aspirantes a ser tratados en igualdad de condiciones, a fin de que la calificación técnica se ajuste a su vez a los principios constitucionales de mérito y capacidad. Finalmente, las decisiones discrecionales deberán respetar también el mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

La distinción entre el núcleo material de la decisión y sus aledaños está presente en la sentencia del Tribunal Constitucional 215/1991, de 14 de noviembre, que resolvió un recurso de amparo promovido frente a una resolución de la Comisión de Reclamaciones de la Universidad de Salamanca que estimó a su vez la impugnación de una propuesta de nombramiento efectuada por la Comisión de Selección fundando dicha estimación en que la comisión se había apartado de los criterios de valoración previamente fijados por ella misma. El Tribunal Constitucional, reconociendo que la Comisión de Reclamaciones no podía revisar la decisión técnica de la Comisión de Selección, denegó el amparo precisando que su facultad de revisión sí alcanzaba a verificar si la Comisión había aplicado correctamente o no sus propios criterios, y proceder en consecuencia.

La distinción se recoge también en numerosas sentencias del Tribunal Supremo de la misma época, entre otras, en las de 28 de enero de 1992 ( RJ1992, 110) , recurso 172671990; de 11 de diciembre de 1995 ( RJ 1995,

9595) recurso 13272/1991; 15 de enero de 1996 ( RJ 1996, 354) , recurso 7895/1991; y 1 de julio de 1996 ( RJ 1996, 5588) , recurso 7904/1990 ).

**IV.-** El siguiente avance en línea jurisprudencial que estableció los límites al principio de discrecionalidad técnica consistió en la apreciación de la necesidad de motivar el juicio técnico.

Efectivamente, uno de los “aledaños” del juicio técnico susceptibles de control jurisdiccional es precisamente la obligación de respetar la interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos recogida en el artículo 9 .3 de la Constitución Española.

El Tribunal Supremo declaró en consecuencia la necesidad de motivar el juicio de valor de las comisiones de selección, si bien tan solo cuando así fuera solicitado por algún aspirante o fuera objeto de impugnación. Manifestando en la sentencia de 10 de mayo de 2007 lo siguiente:

*"La doctrina de la discrecionalidad técnica con que la Sala de Zaragoza justifica principalmente su pronunciamiento no ha sido correctamente aplicada; y no lo ha sido porque, en relación a la actuación administrativa para la que se ha hecho esa aplicación, no se ha observado el límite constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE).*

*Como es bien sabido, dicha discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las*

*valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate.*

*Pero una cosa es el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico.*

*Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate".*

La diferencia esencial entre la discrecionalidad y la arbitrariedad consiste en actuar conforme a criterios objetivos, escogiendo entre varias opciones válidas o hacerlo por criterios subjetivos, anteponiendo unas opciones a otras de manera que se termina escogiendo una opción no susceptible de ser escogida. Ahora bien, para llegar a saber con certeza hasta qué punto una decisión es discrecional y no arbitraria es preciso que sea posible exigir a su autor una motivación de la misma, de manera que la falta de motivación constituye al mismo tiempo un indicio claro de arbitrariedad y una prueba de la misma.

V.- Dentro de una lógica previsible, la siguiente etapa de la evolución jurisprudencial debía consistir en la definición de cuál debiera ser, a su vez, el contenido de la motivación para que, siendo exigible, pudiera considerarse válidamente realizada.

Exigiendo a este respecto el Tribunal Supremo al menos las siguientes condiciones: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

En la sentencia de fecha 14 de septiembre de 2010, JUR 2010\353899 el Tribunal Supremo sigue desarrollando la doctrina de la discrecionalidad técnica deslindándola de la interpretación jurídica de las bases de las convocatorias, de manera que si la primera dificulta (que no impide) la revisión jurisdiccional de las decisiones técnicas de los tribunales de selección, no constituye en cambio un obstáculo para revisar la interpretación de las bases efectuada, y corregirla en su caso. Especialmente atendido que los órganos judiciales son técnicamente tan aptos como los órganos selectivos para efectuar dichas interpretaciones, si no mucho más.



En este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2010, RJ 2010\5490 establece que la discrecionalidad técnica no ampara que por los órganos de selección se rechacen como incorrectas respuestas alternativas a la definida como correcta siéndolo también, ni que se sostengan planteamientos de falta de claridad en las preguntas de oposición tipo test, supuestos en los cuales cabe la revisión jurisdiccional siempre y cuando pueda alcanzarse a entender el razonamiento sin una preparación técnica específica, por ejemplo tratándose de operaciones aritméticas o cuestiones obvias y objetivables.

Finalmente, como supuestos de resoluciones dictadas en materia de limitaciones a la discrecionalidad técnica en recursos en materia de acceso a la función pública docente no universitaria podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2009, que revisa la valoración del ejercicio práctico de la fase de oposición debido a una motivación insuficiente de la calificación otorgada, declarando improcedente la exclusión del aspirante recurrente, y la de 1 de abril de 2009, que por el contrario declara la conformidad a derecho de la valoración efectuada con fundamento en la discrecionalidad técnica del tribunal calificador, si bien en este caso se trataba de un proceso selectivo de la especialidad de Música.

7) La provisión de los puestos de trabajo.

La selección del personal docente no universitario tiene un aspecto adicional y peculiar en lo concerniente a la provisión de los puestos de trabajo, tanto en su vertiente de participación por quienes ya ostentan la condición de funcionarios en los concursos de traslados de ámbito nacional de los distintos cuerpos docentes como en el aspecto de la contratación en régimen de interinidad de quienes no ostentan aún dicha condición, pero llevan años tratando de alcanzarla y optando, entretanto, a prestar sus servicios en distintos destinos

Se da además la circunstancia de que el ingreso en los cuerpos docentes no universitarios no lleva aparejada de inmediato la asignación de un destino definitivo, sino que los Maestros y Profesores pasan una media de tres o cuatro años hasta que lo consiguen, con las consiguientes repercusiones negativas para la docencia.

En estos procesos selectivos en concurrencia, presididos por actuaciones regladas de los órganos de selección en el primer supuesto y dotadas de un cierto margen de discrecionalidad en el segundo, resulta esencial que se garantice también la igualdad y, cuando esto no sucede, se genera una litigiosidad de cuyas resoluciones más significativas en mi opinión, en los

últimos años, paso a dar cuenta.

La interesante sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2010 JUR2010\381978 estimó un recurso de casación anula una sentencia que estimó a su vez la impugnación del acuerdo de convocar a los nuevos funcionarios a elegir destino sin concurso previo, pese a lo pactado entre los sindicatos y la administración. Argumenta que el artículo 18 .4 de la Ley 30/1984 permitía que se asignaran las vacantes de los nuevos funcionario sin previo concurso entre los ya existentes, como un derecho subjetivo de los primeros; y la eficacia de lo pactado no impide su incumplimiento si el mismo es legal, y sin perjuicio de las consecuencias sindicales correspondientes.

La sentencia de 31 de octubre de 2009 RJ 2009\7715 resuelve un recurso relativo a la titulación válida o no para optar a un puesto de trabajo, en relación con las previsiones y el procedimiento de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo.

En materia educativa, y en lo concerniente a los concursos de traslados del personal docente no universitario, las resoluciones que se pueden citar proceden mayoritariamente de los Tribunales Superiores de Justicia, resolviendo en apelación considerando la competencia para el conocimiento de estas cuestiones de los Juzgados de instancia.

Así por ejemplo la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 11 de mayo de 2012 (recurso número 64/2012, ponente Quiñonero Cervantes) resuelve en segunda instancia un supuesto de no inclusión de una plaza vacante entre las ofertadas en el concurso de traslados atendiendo a la potestad de autoorganización de la administración educativa que la había asignado previamente a una funcionaria en prácticas tras haber superado el concurso oposición de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, en una nueva manifestación del conflicto entre los funcionarios “recién llegados” y los que se encuentran en expectativa de destino.

Siendo solución distinta la alcanzada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) en sus sentencias de 28 de diciembre de 2012 y de 31 de mayo de 2013 (recurso número 124/2013, ponente Pardo Muñoz) para un supuesto similar, si bien en este caso la plaza no ofertada se encontraba realmente vacante por no estar desempeñada por funcionario con carácter definitivo, y de la documentación incorporada al expediente resultaba sin lugar a dudas que la Administración educativa no se había planteado en ningún momento suprimir la plaza no ofertada.

Indicando la Sala con referencia a otras muchas sentencias anteriores que “Como ya ha manifestado esta Sala en asuntos similares no basta para poder pedir y ser destinado a una plaza que la misma estuviese vacante sino que es preciso que la Administración la ofrezca para ser solicitada. Ciertamente es que la Administración tiene un poder de disposición para sacar unas u otras plazas si bien su facultad de decidir, en orden a su autoorganización, no es total desde el momento en que partiéndose de la facultad que al efecto le corresponde en este ámbito de su actuar, sin embargo, se encuentra vinculada por las reglas de la convocatoria y debe ofrecer a quien interviene en el concurso las plazas libres. Así, la Administración puede no ofrecer las plazas que determine en su planificación educativa, pero **no puede excluir, con perjuicio de los funcionarios que toman parte en el concurso con unas determinadas expectativas, aquéllas que van a seguir cumpliendo sus funciones, desde el momento en que la exclusión de las plazas para que sea válida ha de ser interpretada como falta total de continuidad de la misma, lo que evidentemente no ocurre cuando la misma va a seguir siendo desempeñada pues ello supondría desvincularse de las propias reglas de convocatoria del concurso que, como antes se dijo, también obligan a la Administración** “. Es decir, que se reconoce a los funcionarios en expectativa de destino el derecho de exigir a la Administración, al objeto de cesar en dicha situación, la inclusión en el concurso de traslados de todas aquellas plazas respecto de las cuales no haya optado por poner fin a su continuidad.

Una importante sentencia reciente en materia de concursos de traslados del personal docente no universitario fue la dictada por la Audiencia Nacional en fecha 12 de febrero de 2013, respecto de la Orden EDU/2842/2010, de 2 Noviembre, por la que se establecieron las normas procedimentales aplicables a los concursos de traslados de ámbito estatal para el curso 2010/2011 para personal funcionario de Cuerpos Docentes y Cuerpos de Inspectores al servicio de la Administración Educativa. Discutiéndose la conformidad a derecho de la inclusión en el baremo de méritos de méritos artísticos para el personal que imparte docencia, pero no en cambio para los Inspectores de Educación, éstos invocaban el principio de igualdad a fin de poder obtener la misma valoración. Sin embargo la Sala, con base en la diferenciación de funciones entre unos y otros funcionarios desestimó el recurso.

Otra cuestión polémica resuelta en varias sentencias es la de las consecuencias de los defectos formales en las solicitudes de participación, de por sí complejas, tales como los errores en la consignación de los códigos de las plazas (la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Galicia de 5 de julio de 2012 resuelve un recurso concerniente a un error producido por la ambigüedad de las bases, susceptible de subsanación, reconociendo del derecho de la recurrente a que la Administración hubiera tenido la solicitud como formulada correctamente), o bien la falta de indicación de dichos códigos, aunque no de las plazas

solicitadas (la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja de 5 de julio de 2012 declara improcedente la exclusión de un candidato cuya mejor puntuación le hacía merecedor del destino solicitado, habiendo sido previamente incluido en la lista de admitidos sin requerirle para subsanar el defecto). Pese a su carácter nacional, la gestión del concurso de traslados por cada Comunidad Autónoma ocasiona también en ocasiones otros problemas derivados de los distintos programas informáticos y criterios empleados, así como los propios de las impugnaciones de los listados y adjudicaciones, y de los efectos de la anulación de éstas en la vía administrativa de revisión respecto de las restantes adjudicaciones.

Entre otras cuestiones más susceptibles de plantearse respecto de los concursos de traslados podemos citar, finalmente, las concernientes a la invocación de derechos de preferencia, por ejemplo en el caso de los Profesores desplazados, al objeto de mantenerse en el mismo centro de trabajo; respecto de la cual en la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de julio de 2012 indica que debe ejercerse desde la situación de servicio activo en el mismo cuerpo que originara el derecho. También podemos citar la sentencia del la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de octubre de 2012 en cuanto declara que los servicios

prestados como personal laboral fijo son susceptibles de ser computados como antigüedad en el baremo de méritos del concurso de traslados (en idéntico sentido a la sentencia de la misma Sala de 16 de diciembre de 2011), la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 4 de noviembre de 2011 en materia de preferencia a efectos de los concursos de traslados del personal docente frente al que haya prestado servicios administrativos o como asesor, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de mayo de 2011 en la cual se especifica que los Maestros que solamente hayan impartido docencia en el primer ciclo de Secundaria deberán optar a plazas de Educación Infantil y Primaria<sup>143</sup>, sentencias como la de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 18 de marzo de 2011 que reconocen, también en los concursos de traslados, el derecho a que la Administración requiera previamente al interesado la aportación de documentación adicional para la efectiva acreditación de un mérito, si se considera insuficiente la aportada, y, respecto de la eventual suspensión cautelar del procedimiento y efectos del

---

<sup>143</sup> La L.O.C.E. permitía que los funcionarios del Cuerpo de Maestros pudieran impartir docencia en el primer ciclo de la Enseñanza Secundaria. A su vez, la L.O.E. dispuso que esa situación se mantendría transitoriamente respecto de aquellos funcionarios que la mantuvieran a su entrada en vigor, reservando en lo demás la docencia de Enseñanza Secundaria a los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. Esta situación transitoria ha generado conflictividad y tensión fundada en la defensa de los derechos corporativos del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, que exigen que las plazas vacantes a medida que se va cumpliendo el régimen transitorio se oferten en los concursos de traslados a los funcionarios de dicho Cuerpo, y no del Cuerpo de Maestros.



concurso de traslados, sentencias como la de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 8 de junio de 2012, que la deniega haciendo prevalecer el interés público frente a los perjuicios derivados en su caso para el recurrente a consecuencia de su ejecución.



**VI.- LA IDENTIFICACIÓN DE UN PERFIL IDEAL COMO  
CONDICIÓN PREVIA AL ACCESO A LA PROFESIÓN Y/O A LA  
FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE DEL PROFESORADO DE  
EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y DE  
BACHILLERATO.**

**(LA IDENTIFICACIÓN DEL “MEJOR” PERFIL COMO  
CONTENIDO REGLADO DEL ACTO DISCRECIONAL DE  
SELECCIÓN)**

*“Deben los maestros no sólo saber mucho para poder enseñar bien, sino tener la aptitud y habilidad  
necesarias”*

*“Además de hábitos rigurosos, debe estar dotado de prudencia y del carácter especial adecuado a la ciencia que  
profesa y a la condición de sus alumnos, de suerte que pueda mejor enseñar y ellos aprender. Así no debe ser  
colérico, ni arrogante, ni testarudo, que se niegue a dejarse convencer de otro más experto.”.*

*“Ha de ser todo maestro persona buena y amante de las letras; por ésta condición enseñará con gusto para  
cumplir su misión; por la otra realizará el provecho de los demás”.*

Juan Luis Vives (“Tratado de la Enseñanza”).

**1) Introducción.**

La configuración de un nuevo sistema de acceso a la función pública docente no universitaria basado, sin perjuicio de la valoración de los conocimientos y la experiencia previa del aspirante, en la verificación indiciaria

de la concurrencia en el mismo de determinados factores de la personalidad y competencias predeterminadas requiere, inevitablemente, determinar previamente dichos factores y competencias, es decir, proponer un perfil personal o “docente modelo” a seleccionar.

Dicho “docente modelo” podría ser diferente o no para las distintas etapas y modalidades del sistema educativo, caracterizándose por unos u otros factores y competencias a definir legalmente por la administración educativa, para lo cual será preciso ponderar prudentemente unos y otros así como acudir a cuantas fuentes de información se encuentren disponibles para ello.

En nuestro país, las cuestiones concernientes a la selección del profesorado se han enfocado desde el punto de vista de la formación del mismo, previa y permanente.

La definición de un sistema de selección del profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato puede ser pues una cuestión inseparable de la determinación de un perfil ideal de maestro o profesor, y esta a su vez es imposible de resolver de forma objetiva, pues las convicciones, creencias e ideologías personales influirán con certeza, consciente o inconscientemente, en el resultado.

*“No se pueden formar profesores sin hacer opciones ideológicas. Según el modelo de sociedad y de ser humano que se defiendan, las finalidades que se asignen a la escuela no serán las mismas y en consecuencia, el rol de los profesores no se definirá de la misma manera”*. Estas palabras de Philippe Perrenaud en su trabajo “La formación de los docentes en el siglo XXI” ilustran claramente el problema. Sin embargo, en mi opinión se puede superar el obstáculo combinando una transparencia absoluta en la fundamentación de las propuestas y una voluntad firme y decidida a determinar un perfil capaz de adaptarse a cada contexto ideológico, siempre desde unos mínimos de respeto a los valores democráticos.

El funcionario docente es, en tanto funcionario, un representante de la administración pública y, en consecuencia, un responsable de guardar y hacer guardar la Constitución, lo cual supone a su vez el deber de asumir, respetar y transmitir esos valores a sus alumnos.

Evidentemente, cabe imaginar perfiles docentes exentos de estas condiciones. Pero en una sociedad democrática, es impensable pretender de la administración educativa la selección de un profesorado que no lo sea. Lo cual plantea a su vez la cuestión de hasta qué punto se puede exigir a los aspirantes algún pronunciamiento previo al respecto.

Por otra parte, según la premisa de esta tesis doctoral los futuros

docentes deberían poseer, “ab initio” y preferiblemente, ciertas condiciones personales especialmente útiles para la docencia, y carecer, cuando menos de forma indiciaria, de otras escasamente compatibles con la profesión. Una persona tan sumamente retraída que sea incapaz de hablar en público no debería ser preferible en su acceso a la docencia a una persona más comunicativa, sin perjuicio de valorar mejor o peor los conocimientos de una u otra sobre la materia a impartir. Y una persona con un perfil rayano en el sadismo –entendido como un goce no necesariamente sexual por el ejercicio abusivo de la autoridad- no diagnosticado tampoco debiera poder renovar año tras año su dedicación a la docencia por muchos años de experiencia –y, en consecuencia, de daño al sistema educativo- que pueda llevar acumulados.

Se podrá decir que el control y supervisión de la salud mental de los docentes al igual que el de otros funcionarios y trabajadores se ejerce “a posteriori” por las inspecciones respectivas. Sin embargo, cualquier persona o entidad que conozca de cerca la realidad de nuestro sistema educativo podría citar casos como los indicados en el ejemplo, de docente que transitan por la profesión en condiciones similares, e incluso peores, sin una reacción adecuada de la administración educativa (salvo cuando es ésta última, la propia inspección o la instancia directiva del centro la que pasa a ser objeto de su atención).

Evidentemente, si se fija un perfil docente ideal basado en las condiciones del sujeto cabría imaginar también perfiles docentes exentos de estas condiciones. Pero en una sociedad democrática, es impensable pretender de la administración educativa la selección de un profesorado que no lo sea. Lo cual plantea a su vez la cuestión de hasta qué punto se puede exigir a los aspirantes algún indicio previo al respecto en su trayectoria personal, una cierta, digámoslo así pese a lo controvertido del término, vocación docente.

Debemos advertir por otra parte la dificultad añadida derivada de la determinación de las condiciones del profesorado por personas de distintas disciplinas, como apuntaba John Dewey.

A tal fin, el presente capítulo consta de seis apartados, incluyendo la presente introducción.

En el segundo, “la figura del docente en la historia de la Educación”, he pretendido hacer una aproximación a la percepción predominante del concepto de docente en distintas épocas desde la antigüedad, bien de manera general o bien por referencia a las ideas de algún autor representativo de la época. Obviamente, no pretendo en este apartado innovar en modo alguno una disciplina en la cual soy un mero aprendiz, y sí en cambio dejar constancia de mi estudio previo de dichas percepciones a fin de comenzar a intuir, antes

de formular propuesta alguna, “de donde venimos”.

En el tercero “el docente ideal en la teoría de la educación”, he analizado, con un propósito más reflexivo que innovador también, las aportaciones de algunos autores especialmente representativos en la teoría de la educación desde el siglo XIX y en lo concerniente al perfil del docente.

El cuarto apartado se dedica al estudio de algunas propuestas de competencias necesarias para la docencia en general, y en la educación secundaria en especial. Aportaciones de distintos autores e instituciones acerca de “qué” debe ser capaz de hacer el docente de las cuales se puede inferir, a su vez, “quién” puede ser capaz de hacerlo, o cuando quien puede estar mejor dotado o naturalmente predispuesto para hacer aquello que el docente debe hacer para serlo.

En el quinto apartado me centro en nuestra realidad jurídica y doctrinal para tratar de nuevo de extraer conclusiones sobre cuál deba ser ese perfil personal más dotado o predispuesto para la docencia. Atendiendo para dicho estudio de “Las competencias necesarias para la docencia en España: normativa y doctrina educativa” a la vigente Ley Orgánica de Educación y a las tesis de autores relevantes, así como a los recientes trabajos desarrollados por el Centro de Formación e Innovación del Profesorado en Castilla y León, y



una referencia al modelo de selección del profesorado en Finlandia.

Finalmente, el apartado sexto recoge el planteamiento y resultados de un ejercicio empírico desarrollado a título de mero ejemplo de una de las formas en que se podría articular la participación de los docentes en el proceso tendiente a establecer un perfil ideal para la disciplina. Un cuestionario previamente elaborado tomando como referencias los factores de la personalidad de Cattell y las competencias más relevantes según el estudio del modelo de competencias profesionales del profesorado coordinado por el Centro Superior de Formación del Profesorado de Castilla y León, entre otras.

## **2) La figura del docente en la historia de la educación.**

**Henry - Irenée Marrou** (Marsella, Francia, 12-11-1904, Bourg-La-Reine, 11-4-1977) describe muy gráficamente los orígenes del sistema educativo en su clásico manual *“Historia de la educación en la Antigüedad”* cuando explica el proceso de formación de los escribas egipcios: *“La pedagogía era muy elemental y partía del adoctrinamiento pasivo: basada en la docilidad del alumno, recurría con toda naturalidad a los castigos corporales más enérgicos, como lo hará más tarde la pedagogía clásica: el vocablo hebreo “mûsar” significa, a la vez, instrucción y corrección, castigo. También aquí los textos más ilustrativos son de origen egipcio: ... “Me educaste cuando era niño, dice a su Maestro un alumno agradecido; me golpeabas la espalda y tu*

*doctrina me entraba por las orejas*"<sup>144</sup>. Conforme a lo expuesto, resulta obvio que para ser maestro en la antigüedad solamente eran precisos dos requisitos, muy valorados también a lo largo de los siglos: conocer bien la materia, y tener la mano dura y larga.

Algunas escasas referencias a las cualidades necesarias para el docente aparecen, no obstante, a medida que se va extendiendo la instrucción por el mundo antiguo, impartida inicialmente por las castas sacerdotales. "*Una cosa es saber y otra saber enseñar*", decía Marco Tulio Cicerón. "*Largo es el camino de la enseñanza por medio de teorías; breve y eficaz por medio de ejemplos*", señalaba Lucio Anneo Seneca.

Marrou nos ofrece también una semblanza del ayo o pedagogo griego, cuyo papel encerraba también un aspecto moral, pues "*... si se hacía acompañar al niño, se debía a que era necesario protegerlo contra los peligros de la calle ... . El pedagogo ejerce sobre su pupilo una vigilancia continua ... , disfruta y extiende con frecuencia su cometido más allá de esa protección negativa: inculca los buenos modales en el niño, conforma su carácter y moralidad. Y en tal medida, por cierto, que junto a la instrucción de orden técnico que proveen los diversos maestros (y a la cual frecuentemente él mismo contribuye como repetidor, encargado de hacerle aprender las lecciones, etcétera) toda la educación moral del muchacho queda encargada al pedagogo, cuya función perpetúa así dentro de la burguesía*

---

<sup>144</sup> Marrou, Henry - Irenée; "*Historia de la educación en la antigüedad*". Ediciones AKAL, Madrid, 2004.

*helenística el papel del "ayo" de los héroes homéricos".*

En cuanto a la condición del maestro, se trata de un oficio solitario, humilde y menospreciado hasta el extremo de ser motivo de desdén para con sus descendientes. *"Como el oficio de institutrix o de aya en la Inglaterra victoriana, es la profesión típica del hombre de buena familia que ha sufrido reveses de fortuna -enumera Marrou-: exiliados políticos, apátridas errantes, <obligados a enseñar a causa de la miseria> ... <O se ha muerto, o es maestro en alguna parte>, dice el personaje de una comedia refiriéndose a alguien de quien no se tiene noticia alguna".*

Salvo las honrosas excepciones de la ciudades de Mileto y Teos, donde los maestros eran electivos, participaban de la dignidad de los magistrados públicos y eran retribuidos a cargo de los presupuestos municipales, los maestros eran considerados un oficio privado más, mal retribuido y pagado, con un salario apenas superior a de los obreros cualificados cuyo cobro resultaba muy irregular, sujeto a los azares de una clientela a menudo tacaña.

Esta falta de consideración hacia el oficio de maestro estaba directamente relacionada con la inexistencia de una cualificación especial para su desempeño, ni tan siquiera en las ciudades citadas. No se les exigía una formación profesional específica, bastando para ser considerados aptos demostrar, desde el punto de vista moral, suficiente carácter y honorabilidad

*"Desde el punto de vista técnico, todo el que hubiese aprendido a leer era considerado capaz de improvisarse a su vez como maestro; bastábale, para ello, apelar a sus recuerdos de infancia"*<sup>145</sup>.

Los métodos educativos, finalmente, seguían siendo propios de una *"Pedagogía sumaria y brutal: ... la escuela antigua representa ese tipo de <escuela receptiva> aborrecida por los pedagogos contemporáneos. ... el esfuerzo del maestro se limita a repetir con insistencia y a esperar que el niño supere la dificultad que lo detiene. Para vencer lo que se considera indocilidad, no le queda más que un recurso, y no se queda corto en aplicarlo: los castigos corporales"*<sup>146</sup>.

De las escuelas filosóficas griegas, seguramente la más denostada y desconocida sea la escuela sofista, debido a las críticas contra ellos de Sócrates y Platón. Sin embargo, siguiendo a Marrou descubrimos en ellos a los primeros profesores. *"Saludemos en aquellos grandes antepasados a los primeros profesores de enseñanza superior ... . Pese a los sarcasmos de los Socráticos, imbuidos de prejuicios conservadores, respeto en ellos, ante todo, ese carácter de hombres que hacen de la enseñanza una profesión, cuyo éxito comercial atestigua su valor intrínseco y su eficacia social"*.

---

<sup>145</sup> Marrou, Henry - Irenée; *"Historia de la educación ..."*.

<sup>146</sup> Marrou, Henry - Irenée; *"Historia de la educación ..."*.

Como antecedente histórico de un eventual perfil del docente, la escuela sofista añade al mérito de haber prestigiado económicamente la enseñanza el de haber conferido a la misma una utilidad práctica concreta, en su caso la preparación para la vida pública y política, desentendiéndose de las cuestiones más elevadas y abstractas para centrarse en las más prácticas y prosaicas. “*Yo no sé si estos (los dioses) existen o no, dirá Protágoras, la cuestión es oscura y la vida humana demasiado breve*”.

“*Su pedagogía se desenvuelve dentro de una perspectiva de humanismo relativista,*” - nos dice Marrou- “*no expresa otra cosa, al parecer, uno de los escasos fragmentos auténticos del propio Protágoras que han llegado hasta nosotros:<el hombre es la medida de todas las cosas>*”.

La importancia de la disciplina en la instrucción se mantuvo durante toda la Edad Media, especialmente en los entornos religiosos, monásticos y parroquiales. Surge sin embargo en ellos también a diferencia de la edad antigua la unión entre la instrucción primaria y la formación moral, al sintetizar los preceptores monásticos los papeles de maestros y padres espirituales.

En la baja Edad Media, al surgir las primeras Universidades la transmisión del saber comienza a ser más reflexiva. Santo Tomás de Aquino

concilió la fe con la razón, resurgiendo en los métodos de enseñanza las “lectio” y “disputatio”, en las cuales el alumno comienza a ser algo más que un mero sujeto pasivo.

El humanismo renacentista en cambio persiguió ya educar la inteligencia, el espíritu crítico y la propia personalidad. Los maestros deben adaptarse a dicho propósito, si bien no existe aún un perfil determinado.

Sin embargo, el español **Juan Luis Vives** (Valencia, 6-3-1492, Brujas, Países Bajos, 6-5-1540) insistió en la importancia del ejemplo del preceptor para la enseñanza de los preceptos, escribió en contra de los castigos corporales y nos legó, en su “Tratado de la Enseñanza” una magnífica descripción del perfil ideal de los docentes:

*“ Deben los maestros no solo saber mucho para poder enseñar bien, sino tener la aptitud y la habilidad necesarias; ser de costumbres puras, y su principal cuidado el de no decir ni hacer cosa que traiga mal ejemplo a sus discípulos o los induzca a imitar lo que carezca de justificación. Además de hábitos virtuosos, (el maestro) debe estar dotado de prudencia y del carácter especial adecuado a la ciencia que profesa y a la condición de sus alumnos, de suerte que pueda mejor enseñar y ellos aprender. Así no debe ser colérico, ni arrogante, ni testarudo, que se niegue a dejarse convencer de otro más experto.”*

Vives destacaba otros aspectos de la docencia que siglos después recobran fuerza y vigor. Ser personas “buenas” por lo cual realizarán el provecho de los demás (desprendimiento, generosidad), “amantes de las letras” (vocación), y sentir afecto por sus discípulos (inteligencia emocional). Destaca que su retribución debe hacerse con cargo a fondos públicos, de forma proporcionada. Y concluye poniendo de manifiesto la necesidad de atender, para conferir el magisterio, no solo a la competencia sino también a las costumbres: *“Hágase profesores o maestros a quienes sean capaces, por su ciencia, criterios o costumbres, de enseñar a los demás y de merecer a la vez la estimación pública”*.

En la misma línea contraria a los rigores de la disciplina y el castigo se encontraba **Michel de Montaigne** (Montaigne, Francia, 28-2-1533, íd, 13-9-1592), quien en sus ensayos sobre “el pedantismo” y “la educación de los hijos” (capítulos 24 y 25 de sus ensayos completos) señala la necesidad de llevar a la práctica el entendimiento teórico (*“Valiera más informarse de quién es el que sabe mejor, no del que sabe más”*) y propone entre las condiciones necesarias para la docencia la integridad moral y el entendimiento.

Casi contemporáneo de Comenio, Ratke señaló también la necesidad de dotarse de un arte de enseñar, y adaptarlo según la materia y el perfil de los alumnos, proponiendo recomendaciones a los docentes para cumplir mejor sus funciones. Pionero en el uso del término “didáctica” para referirse a dicho

arte de enseñar, no llegó sin embargo a sistematizar el concepto, formular sus bases científicas ni llegar a definir su carácter como arte<sup>147</sup>.

Ratke sostuvo que el aprendizaje debe discurrir sin violencia, ya que ésta es contraria a la naturaleza y que el maestro debía limitarse a enseñar sin recurrir a la disciplina ni a la coacción. Fue uno de los primeros en plantear la necesidad de enseñar el arte de enseñar, es decir de formar maestros desde una concepción de la didáctica como arte dedicado a investigar los métodos más eficaces para la enseñanza en la práctica.

Ya en la era del Barroco, uno de los principales pensadores en la materia pedagógica fue **Juan Amós Comenio** (Moravia, República Checa, 28-3-1592, Amsterdam, Países Bajos, 15-11-1670) quien, en su *Didáctica Magna*, propugnaba que el maestro debía ser tan instruido como fuera posible, tener una personalidad atractiva para los alumnos y sus padres, a fin de ganarse su confianza, amar su profesión y dedicarse a ella por completo, para lo cual entendía preciso que percibiera una retribución suficiente y siempre a costa del erario público. Comenio da una gran importancia a la práctica, y sostiene que no se debe pasar la vida en aprender, sino en hacer.

Otra importante referencia en la evolución histórica de la idea del

---

<sup>147</sup> Patrascioiu, J. (1909). Los principios fundamentales de la Didáctica. Recuperado el 15 de julio de 2014, de <http://www.repositorio.educacion.gov.ar>



docente es **Jean Jacques Rousseau** (Ginebra, Suiza, 28-6-1712, Ermenonville, Francia, 2-7-1778). “*Siempre es más valioso tener el respeto que la admiración de las personas*”. Esta frase atribuida a Rousseau establece claramente que el maestro para el alumno debe sustentar su autoridad (auctoritas, en el sentido latino de la expresión) en su propia conducta, sin recurrir a la que le es conferida exteriormente en su condición de tal (potestas).

El docente debe dejar evolucionar al alumno conforme su libre desarrollo natural, sin impone sus conocimientos. Proceder guiándose por la tradición y la experiencia, en función de las habilidades del alumno. Debe orientarle, ser su guía sin imponerle lo que debe aprender. Educar significa humanizar: el alumno aprende a hacerse hombre en contacto con su maestro quien debe ser un amigo, y un modelo a seguir.

Se considera al “Reverent” **Baldiri Rexach** (Bell-lloc d’Aró, enero de 1703, Ollers, 15-2-1781), “Prebere y Rector de la Iglesia Parroquial de Sant Martí de Ollés”, como el padre de la pedagogía catalana, precursor de lo que años después se llamaría la “Escuela Nueva”. Entre los años 1748 y 1749 publicó la obra “Instruccions per la enseyansa de miyons”, dedicada a proporcionar una serie de consejos y recomendaciones para la docencia en la época.

En lo concerniente a su ideal de docente o Maestro, Rexach considera que debe ser capaz de construir una relación de confianza con sus pupilos, conociéndoles lo mejor posible. También propone una suerte de rudimentario aprendizaje colaborativo en el cual los más avanzados instruyan a los menos preparados, consolidando así sus conocimientos. Para lo cual el papel del docente ha de ser el de un coordinador y organizador.

Rexach propone también, a la hora de seleccionar a los docentes y para “... *formar un bon judici, de la major, o menor idonietat dels Opositors*” que aportaran previamente datos objetivos de sus conocimientos y experiencia, no debiendo fundarse tan solo la selección en el resultado de un examen, pues “... *no sempre el que fa millor examen, es el que sab mes*”. Y porque no basta con saber para enseñar, ya que “... *per lo carrech de ensenyar, se requireixen altres qualitats, que son mes, o tant necessaries, com la sciencia, com son prudencia, paciencia, modestia, aplicació, templanca, ò sobrietat, y castedat, porque, que val lo Mestre, per docte que sia si es imprudent, ò arruxat, ò plé de vanitat, ò glotó, ò amador del sexo femíneo, ò es impacient, ò no es aplicat*”<sup>148</sup>. Qué duda cabe que muchas de estas capacidades catalogadas a mediados del siglo XVIII tienen hoy todavía plena fuerza y vigor.

**Johann Heinrich Pestalozzi** (Zurich, Suiza, 12-1-1746, Brugg, Suiza,

17-2-1827), educador nacido apenas dos años antes de la publicación de la obra de Réxach, proponía para el docente un papel menos intenso que el diseñado por otros autores anteriormente. Defensor de un nuevo perfil para el docente (el “educador”) coloca a éste en una posición en la cual, en lugar de conducir al alumno a un destino preestablecido, le acompaña y sigue ayudándole a realizar su propio destino. Los niños se desarrollan de dentro a fuera, y el educador, cual jardinero, solamente debe proveerles de todo lo necesario para alcanzar ese desarrollo por sí mismos

En la obra de Pestalozzi se da una gran importancia al vínculo afectivo entre el docente y el alumno, y se reniega en cambio tanto de las recompensas como de los castigos. A partir del año 1801 y tras la publicación de su obra “Comme Gertrude instruit ses enfants” su “método”, aplicado en el castillo de Iverdon, es objeto de la admiración de los docentes de toda Europa. No se trataba, sin embargo, de un método instrumental, consolidado o dedicado a un fin concreto, puesto que su originalidad radica en su espíritu, en la orientación teórica consistente en poner la educación al servicio del alumno, observando su evolución y adaptándola a esta última. Para ello, el docente debe mantener un equilibrio constante entre los tres elementos del método (cabeza, mano y corazón), sin perder de vista al alumno. El docente debe poseer el conocimiento completo de los medios elementales de educación, y el dominio completo del arte y la ciencia. “*La mano del pedagogo sólo podrá cumplir su obra en la*

*medida en que se mantegan a distancia -a distancia de la mano y a distancia uno del otro- el polo de la inteligencia universalizadora y el polo de la sensibilidad particularizadora”<sup>149</sup>.*

Su última experiencia práctica fracasó al igual que las dos primeras debido, entre otros motivos, a la transformación del método en un sistema rígido, impuesta por su colaborador, primero discípulo y más tarde rival, Niederer.

Según las tesis de **Friedrich Fröbel** (Oberweisbach Alemania, 21-4-1872, Mariental, Alemania, 21-6-1852), creador de los Kindergarden, *“Incumbe a la educación estimular y encauzar al hombre como ser consciente, pensante y sensitivo, a fin de que con conciencia y arbitrio plenos reproduzca la ley interior y el principio divino, y además facilitarle los medios de lograrlo”* (“La educación del hombre”, 1826). Discípulo de Pestalozzi, cuyo instituto de Yverdon visitó en 1806, sostiene pues un papel del docente tendente a estimular y encauzar unas condiciones preexistentes en el alumno. La educación debe ayudar al alumno a descubrir por sí solo, pues de esta forma también irá tomando conciencia de sí mismo.

Fröbel defendió también una educación basada en el estímulo a través del juego en el entorno familiar. Las capacidades afectivas de los docentes tienen pues especial importancia para sus tesis, pues resultan poco compatibles

---

<sup>149</sup> Soëtard, Michel *“Johan Heinrich Pestalozzi”*. Perspectivas, revista de educación comparada, UNESCO, 1994.

con una figura distante o fría que se limite a transmitir conocimientos e imponer disciplina.

En este punto de mi trabajo concluye la aproximación histórica previa a la idea de docente, si bien algunos de los autores incluidos en el siguiente apartado se pueden identificar con sus épocas respectivas, y todos los mencionados en este que concluye son, por supuesto, teóricos de la educación.

### 3) El docente ideal en la teoría de la Educación.

Resultaría difícil incluso para un profano no quedar deslumbrado por las ideas propuestas por el norteamericano **John Dewey** (Burlington, Vermont, Estados Unidos, 20-10-1859, Nueva York, Estados Unidos, 1-6-1952). La pedagogía de Dewey requiere que los maestros realicen una tarea extremadamente difícil, que es *“reincorporar a los temas de estudio en la experiencia”*<sup>150</sup>.

Dewey pedía a los maestros que integraran la psicología en el programa de estudios, construyendo un entorno en el que las actividades inmediatas del

---

<sup>150</sup> Dewey, John (1902). *“The child and the curriculum”*. En Middle works of John Dewey. Carbondale, Southern Illinois University Press, 1976, Vol. 2, página 285; citado por Robert B. Westbrook en el artículo “JOHN DEWEY”, texto publicado originalmente en “Perspectivas: revista trimestral de educación comparada”. París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación), vol. XXIII, nos 1-2, 1993, págs.289-305.

niño se enfrenten con situaciones problemáticas en las que se necesiten conocimientos teóricos y prácticos de la esfera científica, histórica y artística para resolverlas. En realidad, el programa de estudios está ahí para recordar al maestro cuáles son los caminos abiertos al niño en el ámbito de la verdad, la belleza y el bien y para decirle: *“les corresponde a ustedes conseguir que todos los días existan las condiciones que estimulen y desarrollen las facultades activas de sus alumnos. Cada niño ha de realizar su propio destino tal como se revela a ustedes en los tesoros de las ciencias, el arte y la industria”* (ibid. pág. 291) e idéntica referencia.

En consecuencia y conforme a lo expuesto Dewey proponía que los maestros fueran capaces de motivar a los alumnos a fin de ser, a su vez, capaces de investigar y descubrir el conocimiento por sus propios medios.

Si los maestros enseñaran de esta forma, orientando el desarrollo del niño de manera no directiva, tendrían que ser, como reconocía Dewey, profesionales muy capacitados, perfectamente conocedores de la asignatura enseñada, formados en psicología del niño y capacitados en técnicas destinadas a proporcionar los estímulos necesarios al niño para que la asignatura forme parte de su experiencia de crecimiento. Como señalaban dos educadoras que trabajaron con Dewey, un maestro de esa índole tiene que poder ver el mundo con los ojos de niño y con los del adulto. *“Como Alicia, el maestro tiene que pasar con los niños detrás del espejo y ver con las lentes de la imaginación*

*todas las cosas, sin salir de los límites de su experiencia; pero, en caso de necesidad, tiene que poder recuperar su visión corregida y proporcionar, con el punto de vista realista del adulto, la orientación del saber y los instrumentos del método*". Dewey admite que la mayoría de los maestros no poseen los conocimientos teóricos y prácticos que son necesarios para enseñar de esta manera, pero consideraba que podían aprender a hacerlo.

Si John Dewey representa una referencia teórica indispensable a nivel internacional, en España es casi imposible hablar sobre educación sin citar antes o después a **Francisco Giner de los Ríos** (Ronda, 10-10-1839, Madrid, 17-2-1915), fundador y primer director de la Institución Libre de Enseñanza. Giner fue también como es sabido un firme partidario de las ideas de Federico Cristian Krause (krausismo), introducidas en España por su mentor, Julián Sanz del Río.

Giner de los Ríos, conforme a dicha influencia, era un firme partidario de acercar la figura del docente hacia el pupilo, reduciendo las distancias entre ambos. Ruiz Berrio<sup>151</sup> recuerda muy oportunamente un párrafo donde se recoge claramente dicha aspiración:

---

<sup>151</sup> Ruiz Berrio, Julio. "Francisco Giner de los Ríos". Perspectivas: revista trimestral de educación comparada (París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación), vol. XXIII, nos 3-4, 1993.

*“Una muestra del sentido que tenían esas preocupaciones en el conjunto de su teoría de la educación, siempre encaminada a formar al hombre, es un párrafo de un discurso pronunciado en 1880, pero que por su carácter vibrante, por su modernidad pedagógica, por sus peticiones parece escrito después de la Primera Guerra Mundial. Dice así: “Transformad esas antiguas aulas, suprimid el estrado y la cátedra del maestro, barrera de hielo que lo aísla y hace imposible toda intimidad con el discípulo; suprimid el banco, la grada, el anfiteatro, símbolos perdurables de la uniformidad y del tedio. Romped esas enormes masas de alumnos; por necesidad constreñidas a oír pasivamente una lección, o alternar en un interrogatorio de memoria, cuando no a presenciar desde distancias increíbles ejercicios y manipulaciones de que apenas logran darse cuenta. Sustituíd en torno del profesor, a todos esos elementos clásicos, un círculo poco numeroso de escolares activos, que piensan, que hablan, que discuten, que se mueven, que están vivos [“] Y entonces la cátedra es un taller, y el maestro, un guía en el trabajo; los discípulos, una familia; el vínculo exterior se convierte en ético e interno; la pequeña sociedad y la grande respiran un mismo ambiente; la vida circula por todas partes y la enseñanza gana en fecundidad, en solidez, en atractivo, lo que pierde en pompa y en gallardas libreas” (Giner, VII-34/35).*

Resulta difícil no reparar en ciertas expresiones típicas de la masonería (“taller”, “trabajo”) en este discurso de Giner de los Ríos, recogido en el tomo VII de sus obras completas – Estudios sobre la Educación (Madrid, La lectura,



1922) -. Pero en todo caso es evidente que transmiten un ideal docente más cercano al hermano mayor que a la figura paterna tradicionalmente propuesta.

Abellán<sup>152</sup> concreta muy claramente dicho ideal:

*“El maestro —eje de la enseñanza, como hemos visto antes— es un hombre bueno y sabio que se impone por su propio peso específico entre los alumnos.*

*La verdadera enseñanza gira, por eso, en torno al hombre, y si el maestro lo es de verdad sobra todo lo demás: leyes, decretos, aulas, tarimas, cátedras, bancos, gradas y hasta programas y disciplinas... Por eso decía: «El maestro no representa un elemento importante de ese orden [educación] sino el primero, por no decir el todo. Dadme el maestro y os abandono la organización, el local, los medios materiales, cuantos factores, en suma, contribuyen a auxiliar su fundación. Él se dará arte para suplir la insuficiencia o los vicios de cada uno de ellos.»”.*

Este convencimiento, debido según indica Otero citado a su vez por Ruiz a la influencia del discípulo de Giner de los Ríos Manuel Bartolomé Cossío, dio lugar a que Giner defendiera la necesidad de dotar al profesorado de una formación de calidad no solo teórica sino también pedagógica, proponiendo a tal fin la creación de centros de formación específica para los catedráticos de enseñanza secundaria.

---

<sup>152</sup> Abellán García- González, José Luis. “*Historia del pensamiento español, de Séneca a nuestros días*”. ESPASA. 1996.

La influencia de la labor de Giner de los Ríos y de la Institución Libre de Enseñanza hasta nuestros días es sobradamente conocida, no siendo objeto de esta tesis. Baste decir que si la misma no hubiera sido truncada la situación de la profesión docente en nuestro país tal vez sería muy distinta.

Si Giner de los Ríos proponía acercar al docente al alumno, **María Montessori** (Chiaravalle, Italia, 31-8-1870, Noordwijk, Países Bajos, 6-5-1952) en cambio pretendía alejarle de éste, si bien en un sentido totalmente opuesto al tradicional. En lugar de situar de nuevo al docente en un pedestal alejado del pupilo, Montessori proponía un papel de impulsor, organizador y coordinador tendente a conseguir que llegara un momento en que se presencia dejara de ser necesaria: *“La mayor señal del éxito de un profesor es poder decir: ahora los niños trabajan como si yo no existiera”*.

El docente, dentro de este método educativo específico, debe operar como un “guía” para el desarrollo del alumno, confiando en su tendencia innata a aprender y estableciendo y manteniendo en todo momento las condiciones de entorno más adecuadas a tal fin. Si bien sus planteamientos iban referidos a las etapas de educación infantil y primaria, ciertas consecuencias lógicas de los mismos pueden influir en el perfil de los docentes de secundaria como referentes.

Las tesis **Célestin Freinet** (Gars, Francia, 15-10-1896, Vence, Francia, 8-10-1966) eran contrarias a la disciplina aplicada mediante castigos y reprobaciones. Sus teorías dieron lugar a nuevos planteamientos didácticos determinantes, a su vez, de un nuevo papel del docente, integrado en un movimiento paralelo al sistema educativo (las “Cooperativas de Enseñanza Laica”). Freinet apodera a los docentes desapoderando a la administración educativa, y pretende también dar a los alumnos el poder en el aula. El perfil del docente ha de ser el de una persona apta para el trabajo en grupo, dinámica e innovadora. “... *la libre asociación de maestros tiene un dinamismo creador y multiplicador*”<sup>153</sup>.

El educador es para Freinet, además, una figura clave, declarándose contrario al anarquismo pedagógico extremo y partidario de conservar el orden, la disciplina, la autoridad y la dignidad en la Escuela pero al mismo tiempo convencido de que su función debe ser más bien de colaboración y ayuda al alumno, respetando su libertad. “*Hay que dejar de ser el magister para convertirse en el colaborador atento y entregado*”, escribió<sup>154</sup>.

Entre sus funciones, pues, destaca la de conocer al alumno, así como las de ejercer su autoridad, pero en un contexto de libertad y tolerancia, ser un

---

<sup>153</sup> Legrand, Louis. “*Célestin Freinet*”. Perspectivas: revista trimestral de educación comparada (París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación), vol. XXIII, nos 1-2, 1993.

<sup>154</sup> González Monteagudo, José Luis. “*La pedagogía de Célestin Freinet. Contexto, bases teóricas, influencias*”. Universidad de Sevilla, 1986.

consejero y auxiliar (“*Ayudar, ayudar en vez de corregir y sancionar*”), actuar en lugar de hablar (y, en suma, “... *organizar mejor, animar y dirigir el trabajo*”). A tal fin, entre las características personales de los docentes señala como la primera de todas ellas la vocación por una profesión cuya “*alta dignidad*” la convierte en “*el más bello de los oficios*”. Pero les propone también innovadores e inconformistas, congruentes con sus ideales y enseñanzas en sus vidas cotidianas, y capaces de transmitir los valores democráticos de equidad y justicia, es decir socialmente comprometidos<sup>155</sup>.

El papel del docente como colaborador y organizador tiene también sus partidarios entre los teóricos españoles, especialmente entre los procedentes del Instituto Escuela y la Institución Libre de Enseñanza. **Josep Estalella Graells** (Villafranca del Penedés, 1879, Barcelona, 1938), director del primero y después del Institut - Escola de la Generalitat, aplicó las teorías procedentes del movimiento de la Escuela Nueva y los principios pedagógicos de Cossío a la docencia de las ciencias experimentales. En este contexto, de talleres y no aulas en el sentido clásico, el docente debe ser capaz de motivar a los alumnos, orientándoles en su trabajo.

Para el brasileño **Paulo Freire** (Recife, Brasil, 19-9.1921, Sao Paulo, Brasil, 2-5-1997), autor de la “*Pedagogía del oprimido*”, el papel del educador

---

<sup>155</sup> González Monteagudo, José Luis. “*La pedagogía de Célestin Freinet. Contexto...*”.

exige un compromiso firme y decidido, descrito en su obra “*Pedagogía de la autonomía*”. Siguiendo los epígrafes de la misma podemos describir el perfil docente ideal del autor: la docencia (enseñar) exige (una palabra cuidadosamente escogida, sin duda) distintas contribuciones personales del docente, derivadas de tres afirmaciones fundamentales: no hay docencia sin *discencia* (el conjunto de funciones y actividades de los discentes, es decir de los educadores); enseñar no es transferir conocimiento; y enseñar es una especificidad humana (es decir, una actividad inherente a la condición humana, con todas sus consecuencias)<sup>156</sup>.

En tanto en cuanto no hay docencia sin discencia, enseñar según sostiene Freire exige: (1) rigor metódico, (2) investigación, (3) respeto a los saberes de los educandos, (4) crítica, (5) estética y ética, (6) la incorporación de las palabras por el ejemplo (un espíritu práctico), (7) riesgo, asunción de lo nuevo (capacidad de innovar) y rechazo de cualquier forma de discriminación (tolerancia), (8) reflexión crítica sobre la práctica, y (9) reconocimiento y asunción de la identidad cultural.

Como quiera que enseñar no debe ser solamente transferir conocimiento, exige además (1) conciencia del inacabamiento (una creencia en la posibilidad de trascender la propia la experiencia vital), (2) reconocimiento

---

<sup>156</sup> Freire, Paulo “*Pedagogía de la autonomía*”. SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES (1997).

de ser condicionado, (3) reconocimiento a la autonomía del ser del educando, (4) “buen juicio” (“*La práctica docente, específicamente humana, es profundamente formadora y, por eso, ética. Si no se puede esperar que sus agentes sean santos o ángeles, se puede y se debe exigir de ellos seriedad y rectitud*”), (5) humildad, tolerancia y lucha en defensa de los derechos de los educadores, (6) aprehensión de la realidad, (7) alegría y esperanza, (8) la convicción de que el cambio es posible y, “last but not least”, (9) curiosidad (“*Lo que importa es que profesor y alumnos de asuman como seres **epistemológicamente curiosos.***” (cursiva en el original) “*En este sentido, el buen profesor es el que consigue, mientras habla, traer al alumno hasta la intimidad del **movimiento** de su pensamiento*”(id.))

Finalmente, considerando la capacidad de enseñar como una especificidad humana, Freire consideran preciso para llevar a cabo tan difícil tarea (1) seguridad, competencia profesional y generosidad, (2) compromiso, (3) comprender que la educación es una forma de intervención en el mundo, (4) libertad y autoridad, (5) una toma consciente de decisiones, (6) saber escuchar, (7) reconocer que la educación es ideológica, (8) disponibilidad para el diálogo y (9) querer bien a los educandos.

Como se verá más adelante, varias de estas últimas condiciones necesarias para la enseñanza fueron sometidas a la consideración de un grupo aleatorio de docentes conforme a cuyas respuestas tres de ellas (comunicarse,

escuchar y tomar decisiones) se entendieron muy necesarias para la docencia, y otras tres (empatía, compromiso y toma de decisiones), al menos, necesarias.

**Carl Rogers** (Oak Parks, Estados Unidos, 8-1-1902, San Diego, Estados Unidos, 4-2-1987), terapeuta centrado en “el cliente” (*“El proceso de convertirse en persona”*, 1961) defiende una educación, en consecuencia, basada en el alumno y en la aspiración socrática de “... *no enseñar, sino alumbrar conocimientos*”<sup>157</sup>. Es, en consecuencia, partidario de un docente centrado en sentimientos positivos hacia el alumno, y no de un instructor más pendiente de la disciplina. De hecho, al defender un proceso autodirigido de aprendizaje como la única fórmula válida para acceder al conocimiento, el docente debe ser consciente de un nivel de relación con el alumno en pie de igualdad, frente al directivismo, creando un clima adecuado para que el aprendizaje avance por sí mismo.

El docente ideal para Rogers debe pues ser un “facilitador” capaz de generar una predisposición favorable en el grupo de alumnos, ayudándoles a definir sus objetivos de aprendizaje y organizando y poniendo a su disposición los elementos necesarios para alcanzarlos. Y fomentar la participación participando él mismo como un miembro más del grupo, animando a los demás a seguir su ejemplo sin forzarles. Su papel debe consistir también en

---

<sup>157</sup> Casanova, Elsa M., “*El proceso educativo según Carl Rogers: la igualdad y formación de la persona*”. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 1989.

revisar permanentemente el proceso, reflexionando sobre el mismo mediante una autocrítica susceptible de ser aceptada sin necesidad de imposición.

En los años 80, el teórico de la educación norteamericano **Lee Shulman** (Chicago, Estados Unidos, 28-9-1938) rescató la importancia del conocimiento de la materia como una condición fundamental para la docencia, poniendo de manifiesto la necesidad de recuperar lo que llamó el “paradigma olvidado” y partiendo de que “... *la competencia de los docentes en las materias que enseñan es un criterio básico para establecer la calidad del profesor*”<sup>158</sup>.

Ahora bien, el conocimiento de la materia sin más no es suficiente para la docencia. Se precisa, además, ser capaz de llevar a cabo la trasposición didáctica de dicho conocimiento. “*En el modelo de Shulman, además del conocimiento de la materia y del conocimiento especial pedagógico, los profesores deben desarrollar un conocimiento específico: cómo explicar su materia específica*”<sup>159</sup>. Lo que Shulman denominaba “Pedagogical content knowledge”, traducido por Marcelo, Carlos como “conocimiento didáctico del contenido” (CDC) que se adquiere, fundamentalmente, mediante la experiencia de los “buenos profesores”. Profesores que, para desarrollar un CDC adecuado, deben ser necesariamente personas adaptables, flexibles, e imaginativas pues deben desarrollar “... *la*

---

<sup>158</sup> Bolívar Botía, Antonio, “*Conocimiento didáctico del contenido y formación del profesorado: el programa de L. Shulman*”. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado (1993).

<sup>159</sup> Bolívar Botía, Antonio, “*Conocimiento didáctico del contenido ...*”.



*capacidad de poder recombinar, utilizar y desarrollar diversos modos el potencial del currículo, viendo los pros y contras de cada estrategia”*<sup>160</sup>.

#### **4) Algunas propuestas de condiciones personales y competencias profesionales para la Educación Secundaria.**

La identidad profesional del docente de secundaria, sus funciones y las competencias necesarias para el desarrollo de éstas últimas son cuestiones recurrentes en los foros educativos, tanto en los doctrinales universitarios como en los numerosos foros docentes no universitarios. La ingente tarea de la reflexión constante sobre la profesión docente, señalada en su día por John Dewey como fundamental para el ejercicio de la docencia, ha dado lugar a numerosas aportaciones y propuestas. Una vez más, no está en mi ánimo rendir una cuenta detallada de todas ellas, y sí en cambio mencionar algunas esperando que sean todas las que estén. Todo ello con la finalidad de poner de manifiesto hasta qué punto existe o no en las dos últimas décadas un consenso acerca de dicha identidad de dicha profesión, sus funciones y competencias necesarias.

Escolano Benito, Agustín advertía en el año 1997 cómo ya entonces “... *los roles docentes clásicos no solo se están cuestionando, sino que pueden ser*

---

<sup>160</sup> Bolívar Botía, Antonio, “*Conocimiento didáctico del contenido ...*”.

*deslegitimados*”, señalando que la amenaza que supondrían los desafíos docentes del milenio siguiente (“... -*incertidumbre valorativa, innovaciones curriculares, contexto multicultural y cambios en la ecología del aula- ...*”, estos últimos directamente derivados de la revolución tecnológica) para el ya de por sí precario y complejo estatuto profesional docente recibido de la tradición<sup>161</sup>.

Así pues, una profesión escasamente definida de por sí se enfrentaba, a finales del siglo pasado, a una transformación de gran calado, impuesta por sus nuevas funciones y necesidades.

A modo de introducción de este apartado pues, encajan bastante bien las afirmaciones del autor cuando trataba de anticipar cómo sería -o debería ser- el “profesor del futuro”: “... *será más **eficiente y democrático*** (en cursiva en el original), *toda vez que se plegará más a la lógica de la tecnología y a sus lenguajes y adoptará estilos más cercanos a la tolerancia comunicativa ...*”, deberá “... desarrollar habilidades para cambiar con flexibilidad y sin resistencias en relación a la práctica profesional de los recursos que le aporten los sucesivos cambios tecnológicos”, y se aproximará más “... *al perfil de **profesional independiente*** (en cursiva ...) *y eficaz*”, “... *un **intelectual*** (en cursiva ...) *que, más allá de las propuestas tecnológicas, no renuncia a la búsqueda de una nueva razón, que será indagada*

---

<sup>161</sup> Escolano Benito, Agustín. “*El profesor del futuro. Entre la tradición y los nuevos escenarios*”  
Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado (1997).

*con los demás de forma constructiva y democrática*”<sup>162</sup>. Aproximaciones todas que, con independencia de su mayor o menor acierto vistas a posteriori, dan testimonio de la inquietud por la identidad del docente a las puertas del nuevo siglo.

En el año 1999 el sociólogo y Profesor de la Universidad de Ginebra **Philippe Perrenoud** (Suiza, 1944) propuso diez criterios (*“diez nuevas competencias para enseñar”*) a los que, según su entender, debería responder la formación de los docentes. El segundo de ellos era disponer de un referencial de competencias que permitiera identificar los saberes y capacidades requeridos, describiendo así indirectamente su perfil ideal del docente.

Los trabajos *“La formación de los docentes en el siglo XXI”* (Universidad de Ginebra, 2001) y *“Diez nuevas competencias para enseñar”* (Ed. Graó, Barcelona, 2004), este último resultado de la recopilación y recapitulación de una serie de artículos acerca de las distintas *“... facetas del oficio de profesor”* constituyen la referencia de este sub apartado.

Según sus propias palabras, Perrenoud había propuesto nueve criterios a los que, según su entender, debería responder una formación profesional de alto nivel. Para centrarse en la formación de docentes procedió a afinarla y agregar un décimo criterio, estableciendo los siguientes: (1) una transposición

---

<sup>162</sup> Escolano Benito, Agustín. *“El profesor del futuro. Entre la tradición y* Escolano Benito, Agustín. *“El profesor del futuro. Entre la tradición y*

didáctica fundada en el análisis de las prácticas y de sus transformaciones, (2) un referencial de competencias que identifique los saberes y capacidades requeridos, (3) un plan de formación organizado en torno a competencias, (4) un aprendizaje a través de problemas, es decir un procedimiento clínico, (5) una verdadera articulación entre teoría y práctica, (6) una organización modular y diferenciada, (7) una evaluación formativa fundada en el análisis del trabajo, (8) tiempos y dispositivos de integración y de movilización de lo adquirido, (9) una asociación negociada con los profesionales, y (10) una selección de los saberes, favorable a su movilización en el trabajo.

De entre ellos, la transposición didáctica o aptitud para convertir lo aprendido en algo susceptible de ser enseñado se puede identificar con el “conocimiento didáctico del contenido” puesto de manifiesto en la obra de Lee Shulman referenciada en otro apartado. Y, para llegar a dicha trasposición didáctica, Perrenoud sostiene que debe atenderse a la realidad de la docencia, a lo que “*no se dice del oficio*”, y estudiar trasposiciones didácticas basadas en experiencias efectivas.

Deben realizarse observaciones empíricas metódicas sobre las prácticas, sobre el trabajo cotidiano de los profesores: describir las condiciones y dificultades del trabajo real de los docentes como condición previa a la formación de otros, sin olvidar anticiparse al futuro de la profesión pero sin

prescindir de su realidad actual.

Sin embargo, a efectos de la selección de un perfil para la docencia lo esencial en la obra de Perrenoud es la descripción de un referencial de competencias que identifique los saberes y capacidades requeridos.

Se entiende por competencia la aptitud para afrontar un conjunto de situaciones similares movilizandorecursos cognitivos. Para desarrollar un catálogo o inventario de competencias será preciso identificar primero las situaciones a las cuales se puede enfrentar el sujeto, y dicha identificación solamente puede extraerse de la experiencia.

Perrenoud advierte que su referencial de competencias no es neutral, ni exhaustivo ni definitivo. Ninguno puede serlo, entiende. Cada apartado representa una familia de competencias que representan a su vez un horizonte de la profesión, obviando las habilidades más evidentes fruto de la experiencia consolidada.

Según este referencial, en primer lugar el docente debe ser capaz de organizar y animar situaciones de aprendizaje. Partiendo de la reflexión del libro de Michel Saint-Onge “Yo explico, pero ellos ¿aprenden?” (*Moi, j’enseigne, mais eux apprennent-ils?*, 1997) Perrenoud sostiene que, efectivamente, para que

los alumnos aprendan no basta con enseñar, siendo preciso desarrollar la voluntad de elaborar situaciones didácticas óptimas. A cuyo fin será necesario a su vez conocer, a través de una disciplina determinada, los contenidos que enseñar y su traducción en objetivos de aprendizaje (I.1), trabajar a partir de las representaciones de los alumnos y de los errores y los obstáculos al aprendizaje, (I.2 y I.3), construir y planificar dispositivos y secuencias didácticas (I.4) y comprometer a los alumnos en actividades de investigación, en proyectos de conocimiento (I.5).

La primera competencia se completa fijando como la segunda la de gestionar la progresión de los aprendizajes, tarea ciertamente compleja habida cuenta de la heterogeneidad del alumnado. Para llevarla a cabo es preciso concebir y controlar las *situaciones problema* (obstáculos a superar para avanzar hacia el conocimiento) ajustadas al nivel y a las posibilidades de los alumnos (II .1), adquirir una visión longitudinal de los objetivos de la enseñanza (II .2), establecer vínculos entre las teorías subyacentes y las actividades de aprendizaje (II .3), observar y evaluar a los alumnos en situaciones de aprendizaje, según un enfoque formativo (II.4), y establecer controles periódicos de competencias y tomar decisiones de progresión (II .5).

Deben también los docentes ser capaces de elaborar y hacer evolucionar dispositivos de diferenciación, teniendo en cuenta los distintos

perfiles de los alumnos y la imposibilidad material de establecer enseñanzas distintas para cada uno de ellos. Procediendo a hacer frente a la heterogeneidad en el mismo grupo clase (III.1), compartimentar, ampliar la gestión de clase a un espacio más amplio (III.2), practicar el apoyo integrado trabajando en su caso con alumnos con grandes dificultades -en caso de mantenerse un sistema educativo inclusivo- (III.3), y desarrollar la cooperación entre alumnos y algunas formas simples de enseñanza mutua (III.4).

Las tres son competencias que requieren del docente habilidades organizativas, además de conocimientos específicos.

La cuarta competencia descrita por Perrenoud está directamente relacionada con la capacidad de liderazgo, pues consiste en implicar a los alumnos en sus aprendizajes y en su trabajo, es decir en motivarles para hacer surgir “el deseo de saber y la decisión de aprender” que dan por supuestos los planteamientos educativos en los alumnos sin que sea necesariamente así –más bien al contrario-. Esta competencia genérica se desarrolla suscitando el deseo de aprender, explicitar la relación con el conocimiento, el sentido del trabajo escolar y desarrollar la capacidad de autoevaluación en el niño (IV.1), , instituyendo y haciendo funcionar un consejo de alumnos, negociando con ellos reglas y obligaciones (IV.2), ofreciendo actividades de formación

opcionales (IV .3) y favoreciendo la definición de un proyecto personal del alumno (IV.4).

El docente debe ser alguien sociable pues tendrá que ser capaz de trabajar en equipo y, a tal fin, elaborar un proyecto (V.1), de impulsar un grupo de trabajo y dirigir reuniones (V.2), de formar y renovar un equipo pedagógico (V.3), de confrontar y analizar conjuntamente situaciones complejas, prácticas y problemas profesionales (V.4), y de hacer frente a crisis o conflictos entre personas (V.5).

Precisa también el docente de dotes organizativas a fin de participar en la gestión de la escuela y para ello, siempre siguiendo a Perrenoud, ser capaz de elaborar y en su caso negociar un proyecto institucional (VI.1), de administrar los recursos de la escuela (VI.2), de coordinar todos sus componentes (VI.3), y de organizar y hacer evolucionar, en la misma escuela, la participación de los alumnos (VI.4).

En idéntico sentido, el autor considera que debe estar en condiciones de informar e implicar a los padres en el proceso escolar, fomentando reuniones informativas y de debate (VII.1), conduciendo reuniones (VII.2) e implicando a los padres en la construcción de los conocimientos (VII.3).



Perrenoud anticipaba también la creciente importancia de la denominada competencia digital, debiendo el docente ser capaz de utilizar las nuevas tecnologías (hoy comúnmente referidas como las “TIC” -tecnologías de la información y la comunicación-) y, en consecuencia, utilizar programas de edición de documentos (VIII.1), (VIII .2) explotar los potenciales didácticos de los programas en relación con los objetivos de la enseñanza, (VIII .3) comunicar a distancia mediante la telemática, y (VIII .4) utilizar los instrumentos multimedia en su enseñanza.

Precisando en penúltimo lugar afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión, siendo en consecuencia un profesional comprometido, cabe esperar también del docente que sea capaz de prevenir la violencia en la escuela y en la ciudad -usando para ello en el primer caso las herramientas de la mediación- (IX.1), de luchar contra los prejuicios y las discriminaciones sexuales, étnicas y sociales -o, cuando menos, no fomentarlos ni consentirlos- (IX.2), de participar en la aplicación de reglas de vida en común referentes a la disciplina en la escuela, de las sanciones y de la valoración de la conducta (IX.3), de analizar la relación pedagógica, la autoridad y la comunicación en clase (IX.4), y de desarrollar el sentido de la responsabilidad, la solidaridad y el sentimiento de justicia (IX .5).

Finalmente, Perrenoud propone un profesional reflexivo tal como

proponía John Dewey, capaz de organizar su propia formación continua (el “lifelong learning”) y en consecuencia debe saber explicitar sus prácticas (X.1), , establecer un balance de competencias y un programa personal de formación continua propios (X.2), negociar un proyecto de formación común con los compañeros (equipo, escuela, red) (X.3), implicarse en las tareas a nivel general de la enseñanza o del sistema educativo, (X.4) y poder acoger y participar en la formación de los nuevos compañeros, es decir de los profesores noveles, especialmente en los sistemas educativos donde la formación de los docentes es sucesiva y no simultánea (X.5).

En definitiva, si bien algunos autores han puesto de manifiesto su excesiva exigencia, las competencias propuestas por Perrenoud establecieron un marco de referencia respecto del cual coinciden bastante las propuestas posteriores, y constituyen un interesante punto de partida para deducir de las mismas un perfil personal apropiado para la docencia, deduciendo de lo que el docente “debe hacer” la “clase de persona” cuyas cualidades pueden resultar más aptas para llegar, tras la formación adecuada, a ser lo que el docente “debe ser”.

**Pere Marques Graels**, como hacía Perrenoud, advierte también de la necesidad de dotarse de nuevas competencias ante los retos de la sociedad de la información, “ ... *una nueva cultura que supone nuevas formas de ver y entender el*

*mundo que nos rodea, que ofrece nuevos sistemas de comunicación interpersonal de alcance universal e informa de "todo", que proporciona medios para viajar con rapidez a cualquier lugar e instrumentos tecnificados para realizar nuestros trabajos, y que presenta nuevos valores y normas de comportamiento”<sup>163</sup>.*

Sostiene que en este contexto el papel de los formadores en general ya no consiste en “enseñar” (explicar y examinar) sino en ayudar a los estudiantes para que consigan “aprender a aprender”. Y, a tal fin, detalla las siguientes funciones docentes de los formadores del siglo XXI, especificando su contenido: (1) “preparar las clases” –planificar cursos, diseñar estrategias de enseñanza y aprendizaje, elaborar webs docentes-; (2) “buscar y preparar materiales para los alumnos, aprovechar todos los lenguajes” -buscar y preparar materiales buscar y preparar recursos y materiales didácticos, utilizar los diversos lenguajes disponibles-; (3) motivar al alumnado; (4) centrar la docencia en el estudiante, considerando la diversidad –gestionar el desarrollo de las clases manteniendo el orden, proporcionar información, facilitar la comprensión de los contenidos básicos y fomentar el autoaprendizaje, fomentar la participación de los estudiantes, asesorar en el uso de recursos, orientar la realización de actividades, evaluar; (5) ofrecer tutoría y ejemplo – tutorizar, ser ejemplo de actuación y portador de valores; (6) investigar en el aula con los estudiantes y mantener un desarrollo profesional continuado –

---

<sup>163</sup> Marques, Pere “Los docentes: funciones, roles, competencias necesarias, formación”; - <http://dewey.uab.es/pmarques>- ; última revisión 14/03/04.

realizar trabajos con los alumnos, formación continua, fomentar actitudes y habilidades necesarias en la sociedad de la información- y (7) colaboración en la gestión del centro.

Clasifica las competencias en cuatro grandes grupos: culturales (“... *el conocimiento de la materia a impartir y de la cultura actual*”), pedagógicas, (“... *habilidades didácticas, tutoría, técnicas de investigación-acción, conocimientos psicológicos y sociales*”), instrumentales (“... *tecnologías de la información y la comunicación, lenguajes audiovisual e hipertextual*”) y personales (destacando que “*no todas las personas sirven para la docencia, ya que además de las competencias anteriores son necesarias: madurez y seguridad, autoestima y equilibrio emocional, empatía ...*”).

Muchas de las competencias propuestas coinciden con las propuestas por Perrenoud, como ya habíamos adelantado. No en vano cuando se afronta el mismo problema las soluciones terminan por ser coincidentes.

La necesidad de establecer un referencial de competencias se ha enfocado también como una forma de establecer un vínculo entre lo que se aprende en la escuela y lo que se hace en la vida real. Desde la Universidad Panamericana, **María del Carmen Pereda**<sup>164</sup> describe el perfil del docente en función de las distintas dimensiones implicadas: desarrollo cognitivo y

---

<sup>164</sup> Pereda, María del Carmen. “*El perfil del docente en el siglo XXI, en el marco de un modelo educativo basado en competencias*”. Universidad Panamericana (2000).

pedagógico, conocimiento y autocomprensión, desarrollo teórico y profesional y desarrollo de la carrera.

A su vez, partiendo del concepto de la gestión funcional del aula o gestión del aula a secas como una competencia profesional para la docencia en educación secundaria, **Joan Teixidó**<sup>165</sup> describe ciertas habilidades necesarias para tal fin, como las “... *de preparación de un plan de trabajo, de escoger o permitir que los alumnos escojan temas que les motiven y les ayuden a aprender; de utilizar el tiempo y el espacio de una manera eficaz; de ser vigilantes a todo aquellos que sucede en el aula o a lo que se puede convertir en una especie de zona sin control; de tomar decisiones adecuadas de acuerdo con los requerimientos del contexto, lo cual comporta el rápido procesamiento de múltiples mensajes, ..., etc.*”.

Desde el punto de vista en particular de los docentes noveles, establece ciertos parámetros de cuya adecuada gestión depende en buena medida el adecuado desempeño de una función docente, que podemos poner en relación con competencias y características personales concretas. Muchas de ellas se detectaron también mediante el cuestionario a que se refiere el apartado sexto de este capítulo y se identifican entre paréntesis por su ubicación en el mismo indicando su número de pregunta del cuestionario y el lugar que alcanzaron en

---

<sup>165</sup> Teixidó Savall, J. “*Ser profesor de secundaria hoy: el desarrollo de competencias de gestión del aula, elemento clave de la profesión*”. Universidad de Gerona, 2001 (Recuperado el 24/10/2014) en <[http:// www.joanteixido.org/pdf/gestio/profesorsecundaria\\_hoy.pdf](http://www.joanteixido.org/pdf/gestio/profesorsecundaria_hoy.pdf)

la puntuación de los docentes encuestados en las listas respectivas (“x-comp” (competencias) o “x- ccp” (características personales))..

Entre otras, disponer de una programación previa (ser pues capaz de organizar y programar, y de utilizar adecuadamente el tiempo y el espacio **(34 – 7-comp)** y ser una persona metódica **(9/20 – 10-cc)**, formar unas buenas primeras impresiones, (tener empatía **(31 – 6-comp)** y ser una persona correcta **(10/21 – 1-cc)**), establecer normas de convivencia y funcionamiento del aula (ser capaz de negociar **(40 – 14-comp)** y tener dotes de liderazgo **(42 – 15-comp)**, y ser una persona templada **(14/25 – 3-cc)**), desarrollar las relaciones interpersonales (de nuevo, ser empático **(31 – 6-comp)** y trabajar en equipo **(32 – 13-comp)**) así como ser una persona sociable **(15/26 – 6-cc)** y abierta **(6/17 – 12-cc)**), cumplir funciones de control y vigilancia (tomar decisiones **(36 – 4-comp)** y autoevaluarse **(30 – 5-comp)**), ser una persona serena **(7/18 – 2-cc)**), afrontar comportamientos distorsionadores del alumnado (resolver problemas **(35 – 3-comp)** y ser capaz de negociar **(42 – 14-comp)**), ser una persona tranquila **(16/27 – 4-cc)**), etc. ...; epígrafes todos ellos que, en opinión del autor, constituirían "*... la esencia de la profesión de enseñante en secundaria*" de tal manera que "*Ejercer de profesor significa tomar opciones fundamentales con relación a cada uno de ellos, combinarlos adecuadamente y construirse una competencia docente global*" .

Si bien el autor matiza después que el propósito perseguido al definir

estas competencias no es dar "*recetas de validez general*" sino "*pautas de mejora*" susceptibles de ser aplicadas por cada docente según su criterio, una vez más las competencias y características personales precisas para seguir dichas pautas coinciden en gran medida con otras propuestas.

**Ricardo Fernández**<sup>166</sup>, citando a Escolano Benito, describe tres grandes grupos de competencias necesarias para la docencia: las derivadas del papel técnico de los docentes como "...expertos habilitados para guiar el aprendizaje de los alumnos conforme a determinadas reglas metódicas de reconocida solvencia"; las relativas a los aspectos éticos y socializadores de la profesión (el docente como un "... *agente de primer orden en el proceso de socialización metódica de los menores en el tejido social*"); y las vinculadas a la satisfacción de las necesidades de autorealización de los individuos en formación y de sus demandas de bienestar, lo cual enlaza con el clásico "... *papel del docente como preceptor, **partenaire** (en cursiva en el original) o terapeuta*".

Y, en cuanto a las funciones del docente, contrapone un modelo tradicional de profesor con otro más moderno, tecnológico cuyas bases permiten identificar competencias y características personales deseables para la docencia. En este último, el profesor pasa de ser un simple instructor a ser un

---

<sup>166</sup> Fernández Muñoz, Ricardo. "*Competencias Profesionales del Docente en la Sociedad del Siglo XXI*". Organización y Gestión Educativa, Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación. Praxis. n° 1 (enero-febrero 2003).

mediador (capaz de empatizar **(31 – 6-comp)** siendo una persona serena **(7/18 – 2-cc)** y templada **(14/25 – 3-cc)**); se hace mayor incapié en el aprendizaje que en la enseñanza; se prefiere al profesor que colabora frente al profesor aislado (trabajo en equipo – sociable trabajar en equipo **(32 – 13-comp)**) así como ser una persona sociable **(15/26 – 6-cc)** y abierta **(6/17 – 12-cc)**); se fomenta al docente que diseña y gestiona sus propios recursos, y desarrolla una didáctica basada en la investigación y con carácter bidireccional (innovar, creativo), que utiliza el error como fuente de aprendizaje (autocrítica), que fomenta la autonomía del alumno y que tiene las competencias básicas en TIC integradas en el curriculum.

Partiendo del concepto de competencia como integrador de tres elementos comúnmente aceptados (saber, saber hacer y saber ser), **Bozú**<sup>167</sup> aporta una exposición de tipologías de las mismas para llegar a la distinción entre competencias disciplinarias o específicas y transversales o genéricas, y señalar en el contexto educativo la competencia profesional docente como un *“... conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para realizar una docencia de calidad”*.

Citando después varias clasificaciones o referenciales de competencias propuestos por distintos autores (Perrenaud) e instancias (Departament

---

<sup>167</sup> Bozú, Zoia “*El perfil de las competencias profesionales del profesorado de la ESO*”, 2007.  
Recuperado el 25/10/2014 en <http://www.oei.es/docentes/articulos/#b>.



d'Educacio de Catalunya). Para concluir distribuyendo entre los tres ámbitos algunas “características” a las que sería aconsejable hacer tender la formación del profesorado en secundaria. Así por ejemplo en el ámbito del “saber” “- *Tener una preparación adecuada y suficiente en contenidos científicos y psicopedagógicos*” o “- *Conocer las características definitorias y la problemática de la adolescencia para tener en cuenta las necesidades y las posibilidades de los alumnos y prever los posibles conflictos.*”. En el ámbito del “hacer” “· *Aplicar las técnicas básicas de comunicación.*” (ser pues capaz de comunicarse **(34 – 7-comp)** y escuchar **(34 – 7-comp)**) ó “· *Trabajar en equipo con compañeros que enseñan otros ciclos y etapas de la ESO para entender la educación como un todo inseparable.*” (trabajar en equipo **(32 – 13-comp)**). Y, en el del “saber ser”, “*Tener cierta capacidad de comunicación o capacidad de empatía, de compasión y cierto sentido del humor.*” (empatía **(31 – 6-comp)**), ó “*Tener vocación y gozar trabajando con los alumnos.*”. Elemento este último, el de la vocación, tan citado como muy discutido por autores como Esteve Zarazaga, por ejemplo.

Finalmente, tras constatar la dificultad e importancia de definir un perfil del docente en una época de cambios importantes en los procesos de aprendizaje y enseñanza, debidos entre otros factores a los avances tecnológicos, **Galvis**<sup>168</sup> señala que el mismo no debe definirse mecánicamente a través de un listado. En su lugar, considera que “... *es preciso desentrañar qué elementos cognitivos, actitudinales, valorativos y de destrezas favorecen la resolución de los*

---

<sup>168</sup> Galvis, Rosa Victoria “*De un perfil docente tradicional a un perfil docente basado en competencias*”, Revista Acción Pedagógica, (2007).

*problemas educativos, desde todos los niveles de desempeño del docente ...” añadiendo que “... el educador concebido desde esta óptica debe despertar el interés por aprender, cómo aprender y (cómo) mantener al día esos conocimientos”.*

**5) Las competencias docentes en España: normativa y doctrina educativa. El modelo finlandés de selección del profesorado.**

a) Las competencias docentes en la Ley Orgánica de Educación.

En todo caso, una referencia clara del perfil docente a seleccionar debe venir dada por las funciones a desempeñar por los aspirantes seleccionados. Las cuales, a su vez, están definidas de manera amplia y no exhaustiva en el artículo 91 de la L. O. E., cuyo contenido no fue modificado a consecuencia de la aprobación de la L. O. M. C. E. y conviene recordar en este momento. Además, la existencia de dicha regulación en una norma con rango de ley orgánica constituye una garantía frente a eventuales impugnaciones de un sistema de selección en el cual se valoren determinados perfiles personales mejor que otros, ya que en otro caso podría discutirse el sistema conforme al argumento del derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad. La mayor o menor aptitud personal para el desempeño de las funciones definidas para los docentes en la L.O.E. sería así la capacidad que, sin perjuicio del principio de igualdad, debe prevalecer a la hora de seleccionar

a los futuros funcionarios docentes.

Quedan resaltadas en negrita otra vez para facilitar su puesta en relación con el siguiente apartados de este capítulo, seguidas entre paréntesis de su número de pregunta del cuestionario y del lugar que alcanzaron en la puntuación de los docentes encuestados en las listas respectivas (“x-comp” (competencias) o “x- ccp” (características personales)).

Conforme al citado precepto, las funciones del profesorado son, entre otras, las siguientes:

*“a) La programación y la enseñanza de las áreas, materias y módulos que tengan encomendados”.*

Este apartado introdujo una novedad respecto al correspondiente de la L. O. C. E. del año 2002, cuyo artículo 56 a) solamente hacía referencia a la enseñanza de las áreas, asignaturas, materias y módulos, pero no a la programación de las mismas. Dando además la opción de entender incluida la capacidad de efectuar una adecuada trasposición didáctica de las materias (es decir, de poseer un conocimiento didáctico del contenido).

Para ser capaz de programar las áreas, materias y módulos y/o en general cualquier actividad es preciso estar en condiciones de *“Idear y ordenar las*

*acciones necesarias para realizar un proyecto*”, tal como define el término el diccionario de la R.A.E..

Lo cual supone a su vez que el docente ha de tener aptitudes personales necesarias para idear (tales como ser capaz de **tomar decisiones (36 – 4-comp)** o de **innovar (37 – 10-comp)** ) y para ordenar (ser capaz de organizar y programar **(34 – 7-comp)** y una persona metódica **(9/20 – 10-cc)**), y aplicarlas a la elaboración de un programa, es decir citando de nuevo literalmente el diccionario de la R. A. E., a la elaboración de un “*proyecto ordenado de actividades*”, o de una “*serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto*”, produciendo como resultado conforme al mismo diccionario un “*Sistema y distribución de las materias de un curso o asignatura, que forman y publican los profesores encargados de explicarlas*”.

b) La evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado, así como la evaluación de los procesos de enseñanza.

Evaluar significa estimar (es decir, juzgar) los conocimientos, aptitudes y rendimientos de los alumnos (R.A.E.), o bien estimar la eficacia de cualquier otro concepto susceptible de serlo (una persona, una máquina, un sistema, un proceso). La evaluación del aprendizaje y los procesos educativos exige pues de una parte atención, equilibrio y tolerancia, y, de otra, reflexión y autocrítica.

Una persona distraída, emocionalmente inestable o intransigente no podrá juzgar con la misma claridad y objetividad los progresos de un alumno que otra que no lo sea. Y solo las personas capaces de detectar, reconocer y rectificar sus propios errores pueden valorar hasta qué punto los procesos de enseñanza cumplen o no sus objetivos.

Este mismo ejercicio puede llevarse a efecto con el resto de las competencias previstas en la normativa, de lo cual se desprenderían resultados similares.

- b) Competencias, valores y emociones: las tesis de Esteve Zarazaga.

El autor señala las dificultades más frecuentes para el ejercicio de la docencia, partiendo de la carga de relación interpersonal que lleva consigo y, de forma inseparable, del papel de la evaluación, propia y del alumno, en el desgaste emocional derivado del ejercicio. De manera que destaca la conveniencia de “... *construir un espacio de confianza y seguridad en uno mismo*” a fin de prevenir que el docente termine recurriendo “... *a la inhibición como medio para aliviar las tensiones de la profesión docente*”.

Realmente, me resulta difícil aceptar la idea de una construcción de la

identidad docente totalmente ajena a lo que el profesor sea o pueda llegar a ser como persona. Si bien toda capacidad o competencia puede ser susceptible de adquirirse o, cuando menos, mejorarse con el esfuerzo y la práctica personal, ciertos rasgos de la personalidad me parecen incompatibles con el estrés de la evaluación y otras fuentes de tensión en la docencia que señala el propio Esteve Zarazaga, por lo cual en mi opinión resultaría imprescindible exigir y verificar previamente su concurrencia en los aspirantes al ingreso en la función pública docente, sin perjuicio de su perfeccionamiento a través de la formación permanente posterior.

Decir, por ejemplo, que la falta de consenso en la educación determinante de una indefinición de las responsabilidades de los profesores dificulta enormemente su trabajo, “... *dejándoles expuestos en solitario ante la crítica social*” implica, en mi opinión y a sensu contrario, que dicha falta de consenso hace preciso seleccionar docentes decididos, firmes y seguros de sí mismos, y que en consecuencia los docentes *deben ser*, preferentemente, personas *serenas, templadas y tranquilas*, capaces además de *tomar decisiones* por sí mismas. Características personales y competencias identificadas también por otras instancias y por los docentes encuestados mediante el cuestionario planteado como ejercicio empírico en esta tesis y al cual se refiere el siguiente apartado, como la son las que reseñaré, también en cursiva, a continuación.

Otro tanto sucede con los “... *sentimientos de monotonía y desilusión ante la realidad práctica de la enseñanza, frente a una actividad que, al elegirla y desde fuera, se veía maravillosa*”, a combatir mediante la innovación pedagógica y la constante adaptación a las nuevas tecnologías. ¿No equivale esto a decir que los docentes deben ser, también, *metódicos* (lo cual no implica necesariamente ser repetitivos) y *creativos*, capaces de *innovar* y plenos de *resiliencia*? ¿No debería buscarse la forma de seleccionar para la docencia a personas sociables, tolerantes y abiertas, capaces de comunicarse y trabajar en equipo para prevenir el riesgo quedar aisladas en la “... *torre de marfil* ...” del “... *mundo de los niños y de la escuela* ...” y, de esta forma, “...*indagar cuáles son los valores de su sociedad, cuáles de entre ellos desea que la educación refuerce y cuáles quiere modificar o incluso combatir y rechazar* (Elvin, 1973, 168)”.

¿Podría llegar realmente a asumir la docencia como una profesión de valores, convirtiéndose en un “maestro de humanidad” una persona carente de capacidad para el *compromiso*, *insociable* o *intolerante*? ¿Sería capaz de generar un clima emocional adecuado en el aula una persona que no sea serena, templada y tranquila, ni mucho menos alguien incapaz de *escuchar* o carente totalmente de *empatía*? ¿Puede cualquier persona tener un control adecuado de sus respuestas neurofisiológicas a las emociones? ¿Debemos seguir asumiendo el riesgo cierto de seleccionar docentes psicológicamente desequilibrados (acomplejados, asperger y autistas no diagnosticados,

paranoicos, psicópatas, maniaco depresivos o incluso sádicos) ya desde antes de comenzar su tarea?

Esteve (2009, 15) consideraba que no le parece bueno definir una sola identidad profesional como un modelo al que todos los profesores deban amoldarse. Sin embargo, constataba que la inexistencia de dicho modelo puede dar lugar a múltiples opciones distintas en cuanto al papel a desarrollar por el nuevo docente, recordando haber visto “... a demasiados docentes jugar papeles inadecuados, enfocar su trabajo de profesores desde planteamientos tan sin sentido que, desde que los he visto, he pensado que iban a fracasar ...” (citando entre dichos papeles inadecuados el del “conferenciante aséptico”, centrado exclusivamente en adquirir, demostrar y mantener un absoluto dominio de la materia pero incapaz de hacerla asequible a los alumnos, el del “selector social” dedicado a someter a sus alumnos a una constante e injusta ordalía tendente a que solamente un número reducido de ellos supere la asignatura, convirtiendo las relaciones interpersonales en clase “... en una simple lucha por la supervivencia: supervivencia del alumno frente a las trampas del profesor para eliminarlo del sistema educativo, y supervivencia del profesor que sólo conseguirá mantenerse en su puesto tratando a sus alumnos como enemigos de los que tiene que defenderse” (es decir, el papel de un sádico paranoico), y el del “académico extraterrestre”, más propio de la esfera universitaria, centrado ante todo en la investigación y alejado paulatinamente de su papel docente, de sus alumnos y, poco a poco, también de sus



compañeros e incluso de la vida real, papel que en la docencia de la enseñanza secundaria juegan con frecuencia quienes habiendo cursado estudios universitarios con el propósito de desarrollar una profesión concreta (por ejemplo, para ser Físicos, Químicos o Matemáticos) y, forzados a escoger la docencia como alternativa a un mercado de trabajo hostil, terminan no obstante enganchados a su rol profesional original (no es lo mismo tenerse a uno mismo por un Químico que da clases de Secundaria que por un Profesor de Enseñanza Secundaria de la Especialidad de Química).

En realidad, Esteve no niega que ciertas condiciones y competencias sean precisas para la docencia. Cuando reniega del docente ideal no está hablando de la persona ideal –o, si se prefiere, tal vez mejor adecuada o apta- para la docencia sino de la persona en la cual debería convertirse el aspirante a la docencia para aprender a ser profesor, es decir para llegar a ser un buen docente.

Vera Vila reseña la postura de Esteve en su libro “Los profesores ante el cambio social” del siguiente modo:

*“Las imágenes idealizadas, basadas en rasgos o características de personalidad resultan ansiógenas y no permiten adquirir la flexibilidad necesaria para afrontar las situaciones tan diversas que se dan en la realidad educativa. En cambio*

*las técnicas que buscan mejorar las competencias de los profesores para afrontar las situaciones identificadas por la investigación como frecuentes, le ayudan a mejorar sin cuestionarse si son o no un buenos docentes, sencillamente se trata de cosas que se pueden aprender y mejorar la intervención educativa.*

*“De hecho, si hay conflictos en la enseñanza, parece más razonable formar a los profesores para hacerles frente, aceptando su existencia, que pretender el refuerzo de visiones idealizadas, en las que el profesor y la enseñanza se presentan siempre en términos modélicos” (ESTEVE, 1997: 73).*

*Igualmente el libro analiza los temas relacionados con la selección de los profesores, los problemas de identidad profesional, los contenidos del ya superado CAP, la naturaleza del Practicum y las técnicas de aprendizaje de destrezas sociales.*

***Su conclusión es que aprender a ser profesor no tiene por qué hacerse por ensayo y error, tampoco basándose en modelos normativos.”***

En mi opinión, un aprendizaje de la docencia libre de modelos normativos no es en absoluto incompatible con algún tipo de filtro previo al acceso a dicho aprendizaje mediante el cual se descarten personalidades potencialmente incompatibles con dicha actividad. Filtro que puede aplicarse también en el momento posterior de acceso efectivo al ejercicio de la docencia, ya sea en la función pública docente o incluso en la docencia privada, especialmente en la concertada, cuando la persona aún carece de una

experiencia efectiva. Y tampoco sería incompatible con una actualización permanente de dicha aptitud, llamémosla psicológica, para el ejercicio de la docencia, mejorando y potenciando los instrumentos de control de la salud mental de los docentes.

c) El Modelo de Competencias Profesionales del Profesorado en Castilla y León (2010).

En el año 2010, la Dirección General de Calidad, Innovación y Formación del Profesorado, el grupo de trabajo colaborativo de la Red de Formación del Profesorado, el Centro Superior de Formación del Profesorado y los Centros de Formación e Innovación Educativa de la Junta de Castilla y León publicaron un Modelo de Competencias Profesionales del Profesorado.

Para la elaboración del modelo se atendió a la realidad de los centros educativos, en cuatro dimensiones: su contexto, los recursos con los que cuentan, los procesos que realizan y los resultados que consiguen. Y se tuvieron en cuenta las funciones encomendadas a los docentes, las tendencias europeas en materia de formación del profesorado, las propuestas de las Universidades y el trabajo desarrollado en las Comunidades Autónomas respecto de la formación permanente del profesorado por competencias.

Si consideramos que el profesor competente es aquel “... *que usa sus conocimientos, capacidades, habilidades, destrezas, valores, actitudes y comportamientos, para conseguir el reto de educar a sus alumnos. Es decir, tiene las competencias profesionales necesarias y suficientes para desarrollar las funciones y conseguir los fines educativos que la ley señala* ”, las competencias del profesorado deberán ser seleccionadas en función de ese objetivo. El cual, a su vez, según el criterio asumido por los organismos internacionales y las instancias europeas, se integra a su vez por cinco aspectos: saber, saber ser, saber hacer qué, saber hacer cómo y saber estar.

De dichos aspectos se extraen diez competencias profesionales: científica (saber), intra e inter – personal (saber ser), didáctica, organizativa y de gestión y en gestión de la convivencia (saber hacer qué), en trabajo en equipo, en innovación y mejora, comunicativa y lingüística y digital (saber hacer cómo) y social - relacional (saber estar). De cada una de ellas se da un concepto, unos aspectos competenciales y unos componentes (conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas, actitudes y comportamientos).

De entre las capacidades más frecuentes como componentes de las competencias se seleccionaron algunas a fin de integrarlas en el cuestionario de esta tesis, vgr. la capacidad para trabajar en equipo (competencias intra e inter – personal, didáctica (“trabajo conjunto entre

profesionales”), en trabajo en equipo (aunque no se señale como capacidad, resulta obvio), y competencia en innovación y mejora).

Los modelos de perfil del profesorado más actuales destacan en general la importancia de la inteligencia emocional en el ejercicio de la docencia, estando superadas las tesis clásicas partidarias de un docente distante e inaccesible. Darder, Pere (2013) lo pone de manifiesto de una forma muy expresiva: *“Para educar a los niños y a los jóvenes es indispensable que el profesor se ponga en camino para educar sus propias emociones. El profesor influye emocionalmente siempre para bien o para mal”*. (Darder, Pere. *“La función indispensable de las emociones en la formación personal y en la educación”*. En: De Puelles, M. (coord.), Viñao, Antonio, Moreno, Antonio, Morgenstern, Sara, Escudero, Juan Manuel, Fernández, Mariano, Esteve, José Mnauel, Pérez, Angel I., Darder, Pere y Egido, Inmaculada *“Profesión y vocación docente: presente y futuro”*. Madrid: Biblioteca Nueva Escuela Julián Besteiro).

La serenidad no es una condición innata si bien determinadas características y experiencias personales del sujeto pueden facilitar su adquisición, o bien por el contrario dificultarla. El autocontrol de las emociones suscita un amplio consenso. *“Regular significa introducir una pausa entre el sentir y el hacer, para recuperar la calma y la serenidad y reorientarlas”* (Darder, Pere (2013)). Pero la necesidad de controlar las emociones no debe llevar al error de

renunciar a ellas, por la información que nos proporcionan en todo momento.

d) El modelo finlandés de selección del profesorado.

Citar el sistema educativo de Finlandia como un modelo de buenas prácticas a todos los efectos se ha convertido en un lugar común durante los últimos años, entre los expertos, representantes de los distintos sectores y responsables administrativos y políticos en la materia.

Entre las causas determinantes del elevado porcentaje de éxito del sistema educativo finlandés se cita también con frecuencia la alta valoración social de la profesión docente y la enorme exigencia que se aplica en los procesos selectivos. Al igual que sucede en Singapur, otro ejemplo de referencia internacional, y a diferencia de lo que sucede con triste frecuencia en muchos países el acceso a la profesión docente y, eventualmente, a la función pública docente no es una segunda opción o alternativa residual para quienes no pueden dedicarse a la profesión escogida por carecer de un expediente lo bastante bueno (en España se acuñó la triste frase “el que sabe, sabe, y el que no, enseña”). En estos países, y otros también cuyo ejemplo se cita menos en los últimos años pero no es menos apropiado, como Francia, Estados Unidos o Corea del Sur, el acceso a la profesión docente no es ni mucho menos una segunda opción para los aspirantes.

Esta importancia de los docentes en la calidad del sistema educativo está declarada expresamente en el conocido Informe McKensey (*“Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”*, publicado en el año 2007), otro lugar común en la materia):

*”Las experiencias de estos exitosos sistemas educativos resaltan la importancia de tres aspectos: 1) conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, 2) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes, y 3) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños. ...*

*La evidencia disponible sugiere que el principal impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar es la calidad de los docentes. ...*

*La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes“.*

Por otra parte, la capacidad de atraer a los mejores candidatos posibles hacia la docencia no es, ni en Finlandia ni en los restantes modelos, el único factor determinante de un éxito que, en el caso de Finlandia, es inseparable de la elevada conciencia social acerca de la importancia de la educación, y de la enorme implicación familiar en un sistema educativo cuyas etapas comienzan a una edad bastante mayor de lo habitual (7 años). Otros factores, como la alta autonomía de los Centros, los recursos económicos dedicados al sistema y la atención universitaria a la investigación y desarrollo en la materia.

En todo caso, los criterios para el acceso a la profesión docente en Finlandia son muy rigurosos y, lo que es más importante, se aplican desde el mismo momento previo del acceso a la formación necesaria para la docencia, respecto de la cual existe un número limitado de plazas a obtener por un número bastante mayor de aspirantes que compiten por ellas mediante un filtro previo que solamente superan los de mejor expediente académico (deben estar en el primer tramo de cinco de sus promociones), pruebas teóricas para valorar sus conocimientos (300 preguntas sobre aritmética, lengua y resolución de problemas) y también mediante otras pruebas tendentes a ponderar su idoneidad para la docencia (procesamiento de datos e información, comunicación., incluyendo una entrevista para evaluar sus perfiles personales y motivación.

Superada esa formación para la docencia, en Finlandia no existen procesos selectivos generales sino que los docentes optan a plazas vacantes concretas, mediante procesos selectivos en los cuales se produce una intervención directa de los centros, si bien estas cuestiones son más propias de un estudio del acceso a la función pública docente como el que se realiza en el siguiente capítulo de esta tesis.



**6) Un ejercicio empírico: Profesores de Enseñanza Secundaria seleccionando su perfil ideal para la docencia.**

Sin perjuicio de la valoración de los estudios y estadísticas preexistentes, y del análisis de los trabajos teóricos publicados al respecto, en mi opinión una fuente imprescindible de información respecto del perfil ideal para la docencia es el criterio de los distintos actores de la comunidad educativa, y muy especialmente el de los propios docentes.

Todo ello sin perjuicio de ponderar también las consideraciones del alumnado, de los padres y madres de los alumnos y de los funcionarios de la administración educativa, muy especialmente el de los responsables de la inspección del sistema.

En una sociedad democrática avanzada, establecer mecanismos de participación directa en los asuntos públicos debería ser un compromiso permanente para los poderes públicos. En la actualidad, las nuevas tecnologías de la información ofrecen herramientas adecuadas para sondear las opiniones de los sujetos intervinientes en cualquier actividad, y procesarlas convenientemente después a fin de elaborar propuestas dotadas de un amplio consenso.

A fin de presentar un ejemplo de dichos mecanismos de participación, durante la redacción de la presente tesis doctoral se ha realizado un sondeo de opinión entre un grupo de Profesores de Enseñanza Secundaria localizados fundamentalmente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Este grupo de profesores no ha sido seleccionado conforme a criterios estadísticos tendentes a pretender para el mismo la consideración técnica de muestra representativa, como tampoco se pretende fundamentar una eventual propuesta de perfil ideal para la docencia en los resultados del sondeo.

Se ha tratado tan solo de sondear la posible respuesta a un estudio estadístico más completo, extrayendo de los cuestionarios conclusiones meramente puntuales, si bien más o menos significativas en función del mayor o menor consenso.

El cuestionario se componía de 50 preguntas con cinco respuestas alternativas cada una, distribuidas en tres grupos: 5 preguntas personales a fin de conocer algunos aspectos relevantes del sujeto, 32 preguntas concernientes a los factores de la personalidad, en dos bloques de 16, y otras 13 preguntas concernientes a competencias transversales y de inteligencia emocional.

Obviamente, la selección previa de los factores y competencias a

ponderar influye de forma inevitable en el resultado, y sería aconsejable proponer en su momento encuestas más amplias. A fin, sin embargo, de permitir aportaciones adicionales se introdujo un último apartado en el cual se pedía a los docentes encuestados definir, en un espacio limitado, su perfil ideal de docente modelo.

El cuestionario tenía por objeto pues determinar, a partir de las respuestas de los docentes encuestados, un listado de tipos de factores de la personalidad y, eventualmente, aptitudes susceptibles de considerarse a priori más adecuados para el desarrollo de la docencia. Obviamente, el listado final solo será representativo del sentir de la mayoría de los participantes, si bien el porcentaje de respuestas favorables de los mismos a unos u otros tipos podría considerarse significativo en caso de ser elevado.

Los tipos de factores se escogieron de entre los incluidos en la lista de factores de la personalidad de la clasificación clásica de Raymond Cattell, seleccionando de entre los mismos aquellos más distintos entre sí a fin de simplificar las opciones de respuesta.

Cada bloque de preguntas iba precedido de una pequeña introducción pues, como se vería después, una vez planteado y modificado el contexto se repitieron de nuevo las mismas preguntas, susceptibles de respuestas distintas

por el mismo participante. Debido a ello se rogó a cada participante seguir el orden del cuestionario, sin tener en cuenta las respuestas dadas con anterioridad.

1) **Cuestión previa: las características personales de los encuestados.**

El cuestionario planteado fue cumplimentado entre los meses de junio del año 2013 y julio del año 2014 por un total de 35 sujetos anónimos, todos ellos docentes. En lo sucesivo me referiré a ellos indistintamente como los docentes encuestados o los encuestados, sin más.

i) **Edad.**

De los 35 docentes encuestados, solamente 3 eran menores de 41 años y mayores de 31; en su mayor parte (25 encuestados) se trataba de personas entre 41 y 51 años; otros 5 eran mayores de 51 y menores de 60, y finalmente los 2 restantes eran mayores de 60 años.

Se trata pues de una muestra compuesta fundamentalmente por personas nacidas en las décadas de los años sesenta y setenta, en una etapa de sus vidas asociada normalmente a una cierta madurez biológica, intelectual y personal no exenta sin embargo del vigor de la juventud. Una generación

formada casi íntegramente en un contexto político de la transición y las primeras décadas de la democracia constitucional, bajo un sistema educativo en proceso de adaptación al nuevo contexto pero con una alguna experiencia del sistema anterior. Atenderemos también a las respuestas particulares de los docentes encuestados de los grupos de edad mayor y menor –en este caso de 31 a 41 al no haber menores de 30-, a fin de detectar en su caso diferencias significativas que pudieran deberse a dicho factor personal.

<u>0</u>	<u>3</u>	<u>25</u>	<u>5</u>	<u>2</u>	35
< 30	31 – 41	41 - 51	51 - 60	> 60	1 - EDAD
0,00%	8,57%	71,43%	14,29%	5,71%	100,00%

*Cuadro 1: Edad de los docentes encuestados.*

## ii) Estado personal.

De los participantes, 5 (14,29%) se encuentran sin pareja y sin hijos, otros 5 (14,29%) con pareja y sin hijos, 23 (65,71%) con pareja y con hijos, y 2 (5,71%) han tenido pareja anteriormente, aunque actualmente. se encuentran viudos, separados o divorciados y no tienen hijos.

Así pues, solamente 12 de los 35 docentes encuestados manifiestan

carecer de descendencia, frente a 23 que sí indican tener hijos, todos ellos con pareja .

En mi opinión la paternidad es un factor a tener en cuenta porque puede influir en la maduración del sujeto, además de ser en abstracto un indicativo de su integración social y afectiva. Sin embargo es cierto también que las respuestas del docente encuestado en esta situación (sin pareja y sin hijos) en la franja de mayor edad (entre 51 y 60 años) no presentan desviaciones significativas con respecto a las de los demás (salvo en el nivel de autoexigencia, respecto del cual recuerda a y esperar ser recordado como una persona perfeccionista).

5	0	5	23	2	35
SP. SH.	SP. CH.	CP. SH.	CP. CH	V. S. D. SH.	2 - ESTADO
14,29%	0,00%	14,29%	65,71%	5,71%	100,00%

*Cuadro 2: Estado personal de los docentes encuestados.*

Sobre el celibato y la docencia habría mucho que hablar, especialmente atendidas las luces y las sombras de la docencia de las órdenes religiosas, pero no me parece el momento ni el lugar oportuno.

### **iii) Condición profesional.**

30 (85,71%) de los 35 docentes encuestados son funcionarios de carrera con destino definitivo y los 5 restantes (14,29%) son también funcionarios de carrera sin destino definitivo.

Un estudio más riguroso y amplio, con mejores medios y mayor difusión, debería incluir en la muestra también docentes interinos y noveles, así como incluso estudiantes del Máster de Secundaria. En mi opinión este es uno de los motivos por los cuales la encuesta sería más susceptible de crítica si se pretendiera presentarla como una muestra estadística susceptible de fundamentar conclusiones definitivas de por sí, pero como ya he puesto de manifiesto en la introducción ese no es el caso.

<b>30</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>35</b>
<b>F. D. D.</b>	<b>F. E. D.</b>	<b>INT &lt; 5</b>	<b>INT 6 - 10</b>	<b>INT &gt; 10</b>	<b>3 - CONDICION</b>
<b>85,71%</b>	<b>14,29%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Cuadro 3: Condición profesional de los docentes encuestados.*

#### **iv) Titulación.**

De los docentes encuestados, 25 (71,43%) solamente tienen una licenciatura o grado, otros 5 (14,29%) 2 licenciaturas o grados, uno de ellos

(2,86%) un postgrado, y 4 (11,43%) el doctorado. Con las salvedades indicadas en el apartado anterior, la existencia de un elevado porcentaje de docentes en la enseñanza secundaria que siguen adelante completando otros estudios en la Universidad me parece bastante representativa de la concepción propedéutica de esta etapa, diseñada originariamente a imagen y semejanza en escala de los estudios superiores.

<b>25</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>35</b>
<b>LIC / GR</b>	<b>2 LIC / GR</b>	<b>3 O + LIC / GR</b>	<b>POSTGR</b>	<b>DOCTOR</b>	<b>4 - TITULACION</b>
<b>71,43%</b>	<b>14,29%</b>	<b>0,00%</b>	<b>2,86%</b>	<b>11,43%</b>	<b>100,00%</b>

*Cuadro 4: Titulación de los docentes encuestados.*

#### **v) Experiencia.**

En cuanto a la experiencia en la docencia, 3 (8,57%) de los encuestados señalaron haberla impartido durante entre seis y diez años, 16 (45,71%) entre diez y veinte años, 12 (34,29%) entre 20 y 30 años, y solamente 4 (11,43%) durante más de 30 años.

<b>0</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>35</b>
<b>&lt; 5</b>	<b>6 - 10</b>	<b>10 - 20</b>	<b>20 - 30</b>	<b>&gt; 30</b>	<b>5 - EXPERIENCIA</b>
<b>0,00%</b>	<b>8,57%</b>	<b>45,71%</b>	<b>34,29%</b>	<b>11,43%</b>	<b>100,00%</b>

*Cuadro 5: Experiencia de los docentes encuestados.*



He intentado tener en cuenta la edad y la experiencia de los docentes encuestados que presentan una diferencia significativa con los restantes a fin de determinar si pudiera existir alguna relación entre estos datos y sus respuestas, pero obviamente las hipótesis formuladas al respecto no pueden en modo alguno ser consideradas concluyentes.

2) **Respuestas concernientes a los factores de la personalidad.**

A continuación procederé al análisis de las respuestas al cuestionario siguiendo el orden de las preguntas del mismo, agrupando de dos en dos las de los bloques A y B en primer lugar pues, como se ha expuesto, se formulaba la misma pregunta de dos formas distintas. Los cuadros de resultados en ocasiones no alcanzan el 100% de las respuestas debido a que las no contestadas por los sujetos no fueron computadas.

1.- **Preguntas número seis y diecisiete: la afectividad.**

6/17

*En lo concerniente a la **AFECTIVIDAD**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar / quisiera Ud. Ser recordado como una*

*persona ...*

Fría ☐ Reservada ☐ Cálida ☐ **Abierta** ☐ Afable ☐

No existiendo una mayoría significativa a favor de uno u otro adjetivo, en general los encuestados salvo dos describieron a la persona como “cálida” (22,86%), “abierta” (37,14%) o “afable” (34,29%). Si bien se advertía que la posición del adjetivo en la lista indicaba la mayor o menor intensidad del rasgo de carácter, podría también interpretarse que quienes escogieron la palabra “abierta” lo hicieron precisamente por considerar que la persona mantenía la distancia sin dejar de mostrarse afectuosa.

En el apartado 17 del cuestionario se propusieron las mismas alternativas para responder a la pregunta de cómo quisiera ser recordado el sujeto por sus alumnos (“... *preferiría Ud. que en el futuro sus alumnos le recordaran como una persona ...*”), en cuanto a la afectividad. El grado de coincidencia fue del 57,14% (20 sobre 35), arrojándose los siguientes resultados:

En ambos casos pues como puede verse la mayor parte de las respuestas se inclinaron a favor de un perfil personal abierto (especialmente en cuanto al modo en que quiere ser recordada la persona) o afable. Otro tanto sucede si se atiende solamente a las respuestas de los dos grupos de edad

menor y mayor.

El entrevistado con mayor experiencia en funciones directivas recordaba a una persona afable pero prefería ser recordado como una persona abierta; el procedente del Cuerpo de Inspección e integrado en la administración educativa escogía en ambos casos un perfil personal abierto.

## 2.- Preguntas número siete y dieciocho: la estabilidad emocional.

7/18

*En lo concerniente a la **ESTABILIDAD EMOCIONAL**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar / quisiera Ud. Ser recordado como una persona ...*

Inestable ☐ Turbable ☐ **Serena** ☐ Calmada ☐ Reposada ☐

En la pregunta 7 del cuestionario, acerca de la estabilidad emocional del docente según los recuerdos del encuestado, 26 de los encuestados sobre el total, un 74,29%, escogieron la palabra “serena” para definirla; otros 3 (8,57%) la palabra “calmada” y otros 2 (5,71%) la palabra “reposada”. Solamente 3 de los entrevistados recordaban a la persona como “turbable” (8,57%), y ninguno de ellos definirían a dicha persona como “inestable”.

Preguntados nuevamente al respecto en el apartado 18 desde el punto de vista de cómo quisieran ser recordados por sus alumnos, el resultado fue el siguiente:

Hubo un 57,14% de coincidencias (20 sobre 35). La mayor parte de las diferencias se produjeron entre las opciones “serena” y “calmada”, lo cual no supone una desviación significativa.

Tanto el entrevistado con mayor experiencia en funciones directivas como el procedente del Cuerpo de Inspección e integrado en la administración educativa recordaban y preferían ser recordados como personas serenas. Tampoco entre los encuestados de menor y mayor edad se dieron diferencias significativas.

### 3.- Preguntas número ocho y diecinueve: la asertividad.

8/19

*En lo concerniente a la **ASERTIVIDAD**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar / quisiera Ud. Ser recordado como una persona ...*

Sumisa ☐ Débil ☐ Conformista ☐ **Competitiva** ☐ Dominante ☐



La mayor parte de los encuestados recordaban a una persona “competitiva” (48,57%), incluso “dominante” (20,00%). No obstante, un número significativo (25,71%) recordaba a una persona conformista.

Al plantearse las mismas opciones en el apartado 19, coincidieron 18 respuestas, es decir un 62,86%, reforzándose de forma significativa la opción por un carácter competitivo.

Aunque un solo sujeto no puede en modo alguno resultar representativo, el sujeto procedente del Cuerpo de Inspección con experiencia en la administración educativa recordaba a una persona conformista y, sin embargo, preferiría ser recordado como una persona competitiva. Las respuestas del sujeto con mayor experiencia en tareas directivas se pronunciaron en cambio claramente hacia un perfil competitivo. Los docentes del grupo de menor edad se pronunciaron también por el carácter competitivo. Por su parte, uno de los mayores de 61 años optó claramente por un perfil más acentuado, dominante.

#### **4.- Preguntas número nueve y veinte: la autoexigencia.**

9/20

*En lo concerniente a la **AUTOEXIGENCIA**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar / quisiera Ud. Ser recordado como una persona ...*

Apática ☐ Despreocupada ☐ Ordenada ☐ Metódica ☐ Perfeccionista ☐

La mayor parte de las respuestas apuntaron a una persona “metódica” (48,57%), incluso “perfeccionista” (20,00%) aunque un número significativo (20,00%) recordaba a una persona simplemente “ordenada”. Solamente uno de los sujetos recordaba a su profesor ideal como alguien despreocupado.

Planteada después la pregunta desde el punto de vista del recuerdo que quisieran dejar los entrevistados, solamente coincidieron un 68,57% de las respuestas, no obstante lo cual los porcentajes de cada opción resultaron bastante similares: un 40% a favor de serlo como una persona “metódica” - inferior al porcentaje de la pregunta 9-, un 37,14% a favor de serlo como una persona “ordenada” –mayor al porcentaje de la pregunta equivalente- y un 17,14% como “perfeccionista” (ligeramente inferior). En general, las desviaciones en las respuestas tendieron a corregir levemente el grado de autoexigencia, de manera que varios de quienes recordaban un docente ideal perfeccionista prefirieron después ser recordados como metódicos, y quienes lo recordaban metódico preferirían ser recordados tan solo como personas

ordenadas.

Los docentes encuestados de los grupos de menor y mayor edad recordaban y esperaban ser recordados como personas ordenadas o metódicas. Sin embargo, tanto el entrevistado con mayor experiencia en funciones directivas como el procedente del Cuerpo de Inspección e integrado en la administración educativa recordaban una persona perfeccionista, aunque uno de ellos - el procedente del Cuerpo de Inspección e integrado en la administración educativa- preferiría ser recordado como persona ordenada, sin más.

**5.- Preguntas número diez y veintiuno: las relaciones sociales.**

10/21

*En lo concerniente a las **RELACIONES SOCIALES**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar ...*

Cohibida ☐ Tímida ☐ **Correcta** ☐ Desinhibida ☐ Atrevida ☐

Las respuestas dadas a la cuestión desde el punto de vista de los

recuerdos de los entrevistados señalaron de forma casi unánime a una persona “correcta” (82,86%), un justo término medio que en algunos casos se desplazaba hacia una persona “desinhibida” (14,29%).

Las respuestas dadas desde el punto de vista de cómo quisieran ser recordados los entrevistados apenas difieren significativamente, aunque 9 sujetos cambiaron su opción inicial pasando de identificar a una persona “correcta” y querer en cambio ser recordados como personas desinhibidas, y viceversa. Este es uno de los factores que mayor acuerdo suscita, si bien es cierto que se trata de una opción bastante neutra.

Uno de los menores de 41 años recordaba una persona "atrevida" y el docente procedente del Cuerpo de Inspección aspiraba a ser recordado como tal. En lo demás, no hay diferencias significativas con los resultados generales en estos grupos.

6.- **Preguntas número once y veintidós: la creatividad.**

11/22

En lo concerniente a la **CREATIVIDAD**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar ...



Convencional <input type="checkbox"/> Práctica <input type="checkbox"/> Formal <input type="checkbox"/> <b>Creativa</b> <input checked="" type="checkbox"/> Imaginativa <input type="checkbox"/>
--

Las valoraciones de los sujetos respecto de sus docentes ideales fueron bastante dispares. Si bien les recordaban fundamentalmente como personas creativas (37,14%) e incluso directamente imaginativas (11,43%) un número similar recordaban personas formales (25,71%), prácticas (17,14%) o meramente convencionales (8,57%).

Sin embargo, el porcentaje de quienes querrían ser recordados como personas creativas e imaginativas aumentó significativamente respecto a la pregunta similar, representando una mayoría clara frente a quienes querrían ser recordados como personas prácticas (20,00%), formales (8,57%) o convencionales (2,86%).

Por otra parte, el porcentaje de discordancias supera por vez primera al de coincidencias (62,07%). Muchos de los sujetos que recordaban haber admirado a una persona formal aspiraron sin embargo, por ejemplo, a ser recordados como personas creativas. Y en cuanto a los grupos específicos no se produjeron desviaciones significativas salvo en el caso de uno de los menores de 41 años, quien recordaba a una persona "convencional".

#### **7.- Preguntas número doce y veintitrés: la sinceridad.**

12/23

En lo concerniente a la **SINCERIDAD**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar ...

Fanca ☐ Espontánea ☐ **Natural** ☐ Sutil ☐ Calculadora ☐

La mayor parte de los sujetos describieron a sus docentes ideales como personas naturales (45,71%), es decir efectos del cuestionario lo bastante sinceras cuando es preciso como discretas en su caso. Los restantes inclinaron también la balanza hacia un carácter más sincero, espontáneo (14,29%) o incluso abiertamente franco (22,86%), frente a un mínimo 11,43% que recordaba a unas personas más sutiles y en consecuencia comparativamente menos sinceras.

Los sujetos también esperaron mayoritariamente ser recordados como personas naturales (54,39%). El recuerdo de personas espontáneas resultó mayor que la aspiración de serlo (5,71%). Se valoró positivamente también la franqueza, más incluso (28,57%) y ninguno de los docentes que cumplimentaron el cuestionario recuerda a ni aspira a ser recordado como una persona calculadora y, por contraposición a la franqueza del apartado a), poco sincera. Como en el caso anterior, es una de las cuestiones en las cuales existe

mayor número de discrepancias (20, un 68,97%) entre las respuestas dadas en el bloque a) y las consignadas en el bloque b).

**8.- Preguntas número trece y veinticuatro: la actitud frente a los cambios.**

13/24

En lo concerniente a la **ACTITUD FRENTE A LOS CAMBIOS**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar ...

Inmovilista ☐ Conservadora ☐ Precavida ☐ **Tolerante** ☒ Crítica ☐

La mayor de los docentes ideales fueron descritos como personas tolerantes (45,71%), o bien precavidas (31,43%). En el extremo, un 17,14% de los docentes fueron recordados como personas críticas, y ninguno de ellos como personas inmovilistas o conservadoras, lo cual resulta bastante significativo.

Llegado el momento de indicar cómo deseaban o esperaban ser recordados, los sujetos sin embargo evolucionaron hacia posturas más favorables a los cambios, aumentando el porcentaje de personas tolerantes

(62,86%) e incluso críticas (31,43%) y descendiendo significativamente el de personas precavidas (5,71%).

Esta tendencia se confirmaba también en los grupos específicos de edad y en los docentes encuestados procedentes de la administración educativa.

**9.- Preguntas número catorce y veinticinco: la seguridad.**

14/25

En lo concerniente a la **SEGURIDAD**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar ...

Sosegada ☐ **Templada** ☐ Segura ☐ Inquieta ☐ Aprensiva ☐

La mayor de los docentes ideales fueron descritos como personas templadas (65,71%), o bien seguras (20,00%). En los extremos de ambos conceptos, un 2,86% de los docentes fueron recordados como personas sosegadas, y un 11,43% como personas inquietas. ninguno de los docentes encuestados recordaba a una persona aprensiva.

La templanza obtuvo conforme a lo dicho unos resultados casi unánimes que aumentan a la hora de determinar la forma en que los sujetos quisieran ser recordados. Las diferencias de respuesta entre los bloques son elevadas (19 coincidencias, un 54,29%) pero no influyen en el resultado, pues pasan en su mayor parte de la templanza a la seguridad, y viceversa. Esta preferencia alternativa por ambos términos se produjo también entre los docentes encuestados de menor y mayor edad, y en el caso de los docentes procedentes de la administración educativa.

**10.- Preguntas número quince y veintiséis: la dependencia del grupo.**

15/26

En lo concerniente a la **DEPENDENCIA**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar ...

Gregaria ☐ Dependiente ☐ **Sociable** ☐ Independiente ☐ Misántropa ☐

Un total de 19 docentes encuestados recordaban una persona sociable, frente a 15 (42,86%) que consideraban al docente ideal de sus recuerdos como una persona misántropa. Una singular polarización de las respuestas en un factor que a priori podría haberse supuesto susceptible de suscitar consenso.

Sin embargo, y en cierto modo tranquilizador, ninguno de los docentes

encuestados aspiraba a ser recordado como una persona misántropa, desplazándose la polarización de las respuestas hacia la opción de la independencia, escogida por algunos menos docentes encuestados, 11 (31,43%) frente a la opción de ser recordado como una persona “sociable” -23 respuestas (65,71%)-.

Una sociabilidad neutra, tendente a la independencia, es pues una constante en la respuesta a la cuestión planteada en ambos apartados. Curiosamente, seis de los docentes que cumplimentaron el cuestionario recuerdan como menos sociables (misántropas) a sus docentes ideales, y quisieran en cambio ser recordados tan solo como personas “independientes”. El nivel de coincidencia en estas respuestas es reducido, tan solo 15 frente a 20 discordancias (57,14%), entre ellas las tres opciones de misantropía.

En el grupo de menor edad no existen diferencias con los resultados generales, siendo en cambio uno de los docentes encuestados mayores de 60 años uno de los que recordando una persona misántropa prefiere ser recordado como alguien sociable. Con las limitaciones de la falta de rigor estadístico de este ejercicio empírico cabría preguntarse si los docentes se han ido volviendo algo más sociables en las últimas décadas, en el contexto de una sociedad más abierta. Tampoco hay diferencias en los docentes procedentes de la administración educativa.

**11.- Preguntas número dieciséis y veintisiete: el nivel de ansiedad.**

16 En lo concerniente a la **ANSIEDAD**, a la persona seleccionada en sus recuerdos se la podría considerar ...

Reposada ☐ **Tranquila** ☐ Alerta ☐ Tensa ☐ Angustiada ☐

Los docentes encuestados recordaron mayoritariamente, 20 (57,14%) personas tranquilas, o bien alerta (el término medio), 11 (31,43%). En los extremos, sin definir ninguno a una persona angustiada, 1 (2,86%) la recordaba como “tensa” y 3 (8,57%) como “reposada”.

Sin embargo, al indicar como quisieran ser recordados los docentes optaron más mayoritariamente aún, 26 (74,29%) por serlo como personas tranquilas, o alerta, 7 (31,43%), y solamente 2 (8,57%) como personas reposadas.

Los participantes recuerdan pues mayoritariamente personas tranquilas o alertas, y esperan ser recordados más como lo primero que como lo segundo. Coincidiendo 22 respuestas, es decir un 62,86%.

Analizando conjuntamente los resultados, una mayoría significativa de los sujetos recuerda a un docente ideal cuyas características, que en la mayor parte de los supuestos quisiera presentar también, son las siguientes, ordenadas de mayor a menor acuerdo entre los encuestados. A tal fin he procedido a determinar la prorrata entre el mayor resultado de cada par de preguntas.

Con un respaldo superior a 20 de los encuestados se recuerda y aspira a ser una persona correcta en sus relaciones sociales, serena en cuanto a su estabilidad emocional, templada en cuanto a la seguridad, tranquila en lo relativo a su nivel de ansiedad; competitiva, respecto de su asertividad, sociable en cuanto a su dependencia del grupo y con una actitud tolerante frente a los cambios.

Y, con menos respaldo pero mayoritariamente también respecto de las otras opciones, natural en cuanto a su nivel de sinceridad y metódica en su grado de autoexigencia.

Finalmente, por debajo del 50% del respaldo medio, pero de forma mayoritaria también, se recordaría y esperaría ser una persona creativa, y abierta en su afectividad.



Tomados por separado, se apreciaban algunas pequeñas diferencias. Solamente cuatro factores de la personalidad coincidieron en el mismo lugar del orden de preferencias resultante de los dos listados independientes y hallar el promedio: el primero (persona correcta), el último (persona abierta), el cuarto (persona tranquila) y el octavo (persona natural).

3) Respuestas concernientes a las competencias para la docencia.

**1.- Pregunta número veintiocho: la capacidad de comunicarse.**

Casi el 70% (24, el 68,57%) de los docentes encuestados la consideraron imprescindible. Ninguno de ellos cree que sea inútil. Uno de ellos (2,86%) la calificó como útil, tres (8,57%) como necesaria y siete (20,00%) como muy necesaria.

En cuanto a los grupos de docentes encuestados de menor y mayor edad y a los sujetos procedentes de los ámbitos de la administración educativa y directivos, solamente uno de ellos, menor de 40 años, califica la competencia como necesaria sin más. Como veremos esta es la competencia que mayor unanimidad suscita, por razones obvias pues la docencia no es posible sin una comunicación efectiva entre el docente y sus alumnos.

## **2.- Pregunta número veintinueve: la capacidad para escuchar.**

Diecinueve (54,29%) de los docentes encuestados la valoraron como imprescindible, y ninguno como inútil. Tres de ellos (8,57%) la calificaron como útil, dos (5,71%) como necesaria y once (31,43%) como muy necesaria.

Segunda en el orden final de preferencias, esta capacidad complementaria de la anterior y difícilmente dissociable de la misma, si por escuchar entendemos recibir correctamente el mensaje de nuestro interlocutor por cualquier medio (es posible escuchar sin oír, como lo es también, por desgracia con mucha frecuencia, encontrar a personas capaces de oír sin escuchar) también suscita un alto grado de acuerdo en cuanto al ejercicio de la docencia.

## **3.- Pregunta número treinta: la autoevaluación.**

Once (31,43%) de los docentes encuestados la valoraron como imprescindible, y ninguno como innecesaria. Dos de ellos (5,71%) la calificaron como útil, seis (17,14%) como necesaria y dieciséis (45,71%) como muy necesaria.

Considerada mayoritariamente como muy necesaria, esta competencia

suscita un amplio consenso toda vez que precisa para ello con carácter previo de la aptitud del sujeto para evaluar, en general, es decir juzgar y emitir conclusiones. Siendo a su vez previa a la capacidad de autocrítica.

Las respuestas dadas al respecto por los docentes de los grupos de menor y mayor edad ni las de los vinculados a la administración educativa presentan una homogeneidad susceptible de ser tomada en cuenta. Esta capacidad fue la quinta en el orden final resultante de promediar los resultados.

#### **4.- Pregunta número treinta y uno: la capacidad de empatía.**

Doce (34,29%) de los docentes encuestados consideraron la empatía como una capacidad imprescindible para la docencia, y catorce (40,00%) como muy necesaria. Tres de ellos (8,57%) la calificaron como necesaria, y seis (17,14%) como útil. Ninguno de ellos la consideró innecesaria.

Sexta en el orden final de competencias resultante de promediar los resultados, la empatía suscitó como se ha visto un acuerdo bastante unánime acerca de su necesidad para la docencia. Difícilmente podría un docente comunicarse con sus alumnos si no es capaz de ponerse en su lugar. Por otra parte, una idea constante en las tradiciones iniciáticas de la transmisión del conocimiento es la asunción de que el verdadero maestro sigue siendo un

aprendiz durante toda su vida.

Tanto los docentes encuestados de mayor y menor edad como los vinculados a la administración educativa consideraron la empatía como una competencia necesaria o incluso imprescindible.

#### **5.- Pregunta número treinta y dos: trabajar en equipo.**

Tan solo 4 (11,43%) de los docentes encuestados la consideraron imprescindible. Aunque ninguno de ellos cree que sea innecesaria, 8 de ellos (22,86%) la consideran simplemente como útil, nueve (25,71%) como necesaria y trece (37,14%) como muy necesaria. uno de ellos no llegó a valorarla siquiera.

Resulta sorprendente, en mi opinión, que una competencia como ésta haya sido de las menos valoradas, ocupando el puesto antepenúltimo (13) de la clasificación resultante de promediar los datos. Se diría, con las limitaciones de este ejercicio empírico, que los docentes encuestados conciben aún la docencia como una actividad individual.

El análisis de los resultados agregados de los distintos apartados arroja un resultado ligeramente diferente en función del rigor o exigencia que se

establezca para considerar cada una de las capacidades como “imprescindible” “muy necesaria”, “necesaria”, “útil” o “innecesaria”; valorando previamente cada respuesta individual con 3, 2, 1, 0 y -1 puntos respectivamente razonando al efecto que la calificación de una capacidad propuesta como “innecesaria” debía penalizar a dicha capacidad, y que su calificación como “útil” no debía ser valorada ya que en principio todas las propuestas reunirían cuando menos dicha condición conforme al sentido común.

Partiendo de puntuar cada respuesta de los sujetos conforme a lo expuesto y sumar las respuestas dadas, alcanzamos los resultados que se recogen en la tabla adjunta y, una vez traducidos conforme al mayor rigor o exigencia apuntados (exigiendo un mínimo de 36 puntos totales para considerar una capacidad como “necesaria”, y un mínimo de 71 para considerarla como “muy necesaria”) nos encontramos que solamente cinco de las quince propuestas podrían considerarse “muy necesarias”, y que todas las demás serían “necesarias”

RESULTADOS		
89	28 - COMUNICARSE	Muy necesaria
81	29 - ESCUCHAR	Muy necesaria
74	35 - PROBLEMAS	Muy necesaria

<b>74</b>	<b>36 - DECISIONES</b>	<b>Muy necesaria</b>
<b>71</b>	<b>30 - AUTOEVAL</b>	<b>Muy necesaria</b>
<b>67</b>	<b>31 - EMPATIA</b>	<b>Necesaria</b>
<b>64</b>	<b>34 - ORG PROG</b>	<b>Necesaria</b>
<b>64</b>	<b>41 AUTOCRITICA B</b>	<b>Necesaria</b>
<b>61</b>	<b>33 - COMPROMISO</b>	<b>Necesaria</b>
<b>55</b>	<b>37 - INNOVAR</b>	<b>Necesaria</b>
<b>54</b>	<b>39 - ASERTIVIDAD</b>	<b>Necesaria</b>
<b>50</b>	<b>38 - RESILENCIA</b>	<b>Necesaria</b>
<b>47</b>	<b>32 - T EQUIPO</b>	<b>Necesaria</b>
<b>47</b>	<b>42 - NEGOCIAR</b>	<b>Necesaria</b>
<b>37</b>	<b>40 - LIDERAZGO</b>	<b>Necesaria</b>
	INNECESARIA	De -35 a 0
	UTIL	De 0 a 35
	NECESARIA	De 36 a 70
	MUY NECESARIA	De 71 a 104
	IMPRESINDIBLE	105

Sin embargo, si aplicamos un criterio menos exigente más no exento de rigor podemos considerar que de las quince capacidades propuestas al menos una sería “imprescindible”, diez “muy necesarias” y que las otras cuatro restantes serían al menos, “necesarias”.

RESULTADOS		
89	28 - COMUNICARSE	Imprescindible
81	29 - ESCUCHAR	Muy necesaria
74	35 - PROBLEMAS	Muy necesaria
74	36 - DECISIONES	Muy necesaria
71	30 - AUTOEVAL	Muy necesaria
67	31 - EMPATIA	Muy necesaria
64	34 - ORG PROG	Muy necesaria
64	41 AUTOCRITICA B	Muy necesaria
61	33 - COMPROMISO	Muy necesaria
55	37 - INNOVAR	Muy necesaria
54	39 - ASERTIVIDAD	Muy necesaria
50	38 - RESILENCIA	Necesaria
47	32 - T EQUIPO	Necesaria
47	42 - NEGOCIAR	Necesaria
37	40 - LIDERAZGO	Necesaria
INNECESARIA		De -35 a 0
UTIL		De 1 a 17
NECESARIA		De 18 - 52
MUY NECESARIA		De 53 - 87
IMPRESINDIBLE		De 88 a 135

En todo caso, las capacidades o aptitudes que se perciben como más aptas para la docencia, prácticamente imprescindibles, son como siempre lo han sido la capacidad de comunicarse y la capacidad de escuchar, seguidos muy de cerca por las de resolver problemas y tomar decisiones. La alta valoración de estas dos capacidades contrasta con la menor valoración de la capacidad de liderazgo, que tal vez se perciba por los docentes como asociada al desempeño de funciones directivas o en la administración educativa, sin tomar en consideración el liderazgo que el docente debería asumir entre sus alumnos como un *primum inter pares* no exento de responsabilidad. En este contexto sorprende también la baja valoración relativa de las aptitudes de negociar y trabajar en equipo, que apunta a una idea del desempeño docente aún excesivamente individualista.

Los encuestados fueron finalmente invitados a resumir en pocas palabras su perfil docente ideal. La mayor parte de los términos escogidos ya se habían empleado en el cuestionario. Según resultó de las respuestas de los entrevistados el perfil del docente ideal para la educación secundaria sería una persona abierta o afable, serena, competitiva, metódica y correcta.



## **VII.- CONCLUSIONES. FORMA Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA.**

*“Es nefasto elegir a los profesores mediante un examen”.*

Reijo Laukannen (miembro del Consejo Nacional Finlandés de Educación).

### **1) Planteamiento.**

En mi opinión, una reforma de los procesos selectivos de los recursos humanos al servicio de cualquier, entidad pública o privada, debe partir de una elección previa entre dos opciones.

La primera opción, que podríamos llamar “clásica”, consiste en dar por supuesto que todos los aspirantes que acrediten cumplir formalmente los “requisitos exigidos en la convocatoria” son, a priori, aptos para las funciones que deberán desempeñar más adelante, en el supuesto en que superen el proceso selectivo y resulten, en consecuencia, seleccionados. Se presume la capacidad de todos los admitidos a participar en el proceso.

Tratándose de la docencia en la Educación Secundaria y en el Bachillerato, algunos de estos requisitos pueden demostrar una capacitación

previa, como sucede en el caso de la titulación y la experiencia. Pero no podemos afirmar rotundamente que todos los titulados con experiencia sean, necesariamente, buenos profesores.

La segunda opción, que podríamos llamar “más moderna” pese a tratarse de una idea clásica en otras culturas, partiría de negar la premisa anterior y, en consecuencia, añadir al cumplimiento de los “requisitos exigidos en la convocatoria” un filtro previo adicional, tendente a verificar si los aspirantes serán, según sus perfiles personales, realmente aptos para las funciones que deberán desempeñar en el supuesto en que superen el proceso selectivo, o no.

Desde el punto de vista jurídico constitucional, establecer cualquier filtro previo concerniente a las condiciones personales de los aspirantes podría resultar contrario al principio de igualdad en el acceso a las funciones o cargos públicos. En este punto, la clave será el carácter objetivo o subjetivo de la valoración por quien tenga atribuida la competencia de la concurrencia en el aspirante, o no, de dichas condiciones personales.

Un ejemplo sencillo de este concepto de filtro previo, no precisamente moderno, serían las pruebas de salud o condición física en el acceso a determinados cuerpos y fuerzas, ya sean militares, de seguridad o

especialmente exigentes. En este caso, la valoración de la concurrencia en el aspirante de las condiciones personales exigidas puede y debe basarse en datos objetivos y, en consecuencia, ser susceptible de revisión jurisdiccional como hemos visto en el capítulo dedicado a la discrecionalidad técnica. Si un aspirante al cuerpo de bomberos debe superar una prueba física consistente en subir una escalera de 30 metros de longitud con una inclinación de 65° en 2 minutos y 30 segundos tratándose de un hombre (o 2,45 si se trata de una mujer) y esta condición se concreta a través de una prueba eliminatoria, resulta fácil verificar si se cumplió o no la misma (resultando a su vez difícil de compaginar la distinta exigencia temporal con el principio de igualdad, pues el fuego no se propagará a distinta velocidad según sea un hombre o mujer quien vaya a extinguirlo<sup>169</sup>).

Ahora bien, si el mismo aspirante debía acreditar previamente una condición física o aptitud también con carácter eliminatorio, acreditando por ejemplo un determinado “*peso ideal*” o excluyendo, entre otros, “*cualquier otro proceso patológico que, a juicio del Tribunal Médico, dificulte, impida o se agrave con el desarrollo de las funciones de la plaza.*”<sup>170</sup> en la práctica se estaría enfrentando a condiciones de carácter y juicio más subjetivo y discrecional (el peso ideal no implica necesariamente una mejor forma física aunque sea un indicio fundado,

---

<sup>169</sup> Bases de la convocatoria efectuada por el Ayuntamiento de Palencia correspondiente a la OEP del año 2010. Recuperado de:

[http://www.aytopalencia.es/sites/default/files/ayuntamiento/empleo\\_y\\_oposiciones/bases\\_definitivas\\_0.pdf](http://www.aytopalencia.es/sites/default/files/ayuntamiento/empleo_y_oposiciones/bases_definitivas_0.pdf).

<sup>170</sup> Véase el anexo I de la misma convocatoria.

y las exclusiones fundadas en conceptos jurídicos indeterminados pueden impedir la revisión jurisdiccional de la decisión adoptada). Admitiéndose sin embargo estas cláusulas, que van incluso más allá de la situación actual del aspirante y pretenden asegurar su estado en el futuro en beneficio de la administración contratante (al hacer referencia a los procesos patológicos que puedan agravarse, se parte de la premisa de que el aspirante puede encontrarse por el momento en forma para el puesto).

Pues bien, si podemos admitir la constitucionalidad de fijar con carácter excluyente criterios de selección fundados en las características físicas del sujeto, no debería existir mayor dificultad en fijar con el mismo carácter criterios fundados en otras características personales susceptibles de apreciar con mayor o menor objetividad. Como por ejemplo tratarse de una persona abierta o afable, serena, competitiva, metódica o correcta, según los resultados obtenidos en la encuesta del anterior capítulo de esta tesis, o más bien de una persona en la cual concurrieran las resultantes de un estudio más riguroso al respecto..

Durante una entrevista publicada en “El País”<sup>171</sup>, el profesor universitario de Política Educativa Internacional Reijo Laukkanen ponía de

---

<sup>171</sup> Recuperado de [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/14/actualidad/1363301151\\_810971.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/14/actualidad/1363301151_810971.html)

manifiesto la importancia que se da en Finlandia a la confianza en los profesores, negando la conveniencia de establecer exámenes para su selección puesto que una vez adquirida la condición docente se les elige mediante entrevistas. Por supuesto, el mayor esfuerzo en competencia se produce en ese acceso previo, al cual solamente pueden optar los aspirantes con mejores expedientes tras lo cual deben completar una formación de grado de cinco años y un máster complementario.

Estas condiciones previas en el acceso a la profesión docente mediante un sistema de formación de *numerus clausus* permiten a Finlandia prescindir después de otras pruebas adicionales a la hora de llevar a cabo la selección de los docentes, que se produce de forma independiente en cada centro educativo. La competencia se solventa tras un proceso de entrevistas mediante las cuales se procede a su vez a escoger al aspirante que mejor se adapte a las expectativas y necesidades del centro, sin cuestionar la formación y aptitud de ninguno de ellos.

En definitiva, una formación docente exigente en cuanto a las condiciones para acceder a ella, y rigurosa en sus contenidos garantiza la profesionalidad de los docentes ya formados sin necesidad de mayores pruebas.

## **2) El perfil personal ideal de docente de Enseñanza Secundaria a seleccionar.**

La opción de seleccionar un perfil personal sin dar demasiada importancia a los conocimientos del sujeto en ese momento, en lugar de seleccionar al sujeto cuyos conocimientos sobre la materia sean (aparentemente, y en ese momento<sup>172</sup>) mejor puntuados en uno o varios ejercicios fue una de las recomendadas por Northcote y Trevelyan en 1853, tras ser comisionados por Gladstone para proponer una reforma del Civil Service británico. La segunda de sus recomendaciones era que los admitidos tuvieran una buena formación generalista a fin de poder ser ubicados en unos u otros departamentos.

La formación de élites administrativas por la propia administración tras una selección previa basada en el perfil es el sistema seguido por la ENA, la conocida Escuela Nacional de Administración francesa creada por el General De Gaulle en 1945, de cuya sede en Estrasburgo han salido tres Jefes de Estado y seis Primeros Ministros.

Esta es, también, la opción escogida por la Comisión Europea para la selección del personal a su servicio a través de la Oficina Europea de Selección

---

<sup>172</sup> En las oposiciones, la nota puede depender también de la suerte. Todo lo aprendido de prisa puede ser olvidado con la misma rapidez.

del Personal (EPSO) creada el 26 de julio de 2002<sup>173</sup> y que entró en funcionamiento a partir del año 2003. Decisión adoptada en virtud del artículo 27 del Estatuto aprobado mediante Reglamento 259/1968, conforme al cual las instituciones se comprometían a garantizar que la contratación tuviera como objetivo conseguir los servicios de funcionarios que posean las más altas cualidades en cuanto a competencia, rendimiento e integridad, seleccionados según una base geográfica lo más amplia posible entre los ciudadanos de los Estados miembros de las Comunidades, sin distinción de raza, de convicciones políticas, filosóficas o religiosas, de sexo o de orientación sexual, e independientemente de su estado civil o de su situación familiar.

A partir del año 2008, la Oficina Europea de Selección de Personal desarrolló un proceso tendente a la modernización de sus procedimientos selectivos, compitiendo con otras empresas e instituciones a fin de reclutar a los mejores aspirantes, agilizando los procedimientos e incrementando la transparencia de los mismos. El procedimiento actual combina una selección previa a través de tests por ordenador (computer based tests) de razonamiento lógico, verbal y situacional con otras pruebas más complejas, y una prueba final en el llamado Assessment Center en Bruselas, donde a lo largo de una

---

<sup>173</sup> Decisión de los Secretarios Generales del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, del Secretario del Tribunal de Justicia, de los Secretarios Generales del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones y del Representante del Defensor del Pueblo Europeo de 25 de julio de 2002 relativa a la organización y el funcionamiento de la Oficina de selección de personal de las Comunidades Europeas.

jornada los aspirantes son estudiados mientras desarrollan los roles correspondientes en entorno de prueba práctica. Los evaluadores valoran así en directo las capacidades de los aspirantes y su grado de coincidencia con el perfil perseguido.

Si aplicáramos estos criterios a la formación y selección de los futuros profesores, sería preciso tener antes una idea clara de la clase de personas a formar y seleccionar. Sin embargo, ya he dicho en el capítulo anterior que la determinación de un perfil ideal de docente es casi imposible de resolver de forma objetiva, debido a la más que probable influencia de las convicciones, creencias e ideologías personales en el resultado.

Ciertamente, uno de los fines del Máster de Enseñanza Secundaria debería ser convertir al aprendiz en un docente ideal, mediante la adquisición de las competencias necesarias para ello. Pero al tratarse de un proceso de transmisión de saber con un coste elevado para el propio aprendiz, y siempre y cuando éste cumpla las condiciones establecidas para ello una vez evaluado, el desarrollo del proceso genera en él una legítima expectativa de obtención del título que no debería verse frustrada so pretexto de una apreciación subjetiva de falta de vocación por sus supervisores.

¿Cuántas carreras profesionales –y muchas otras actividades– no se



desarrollan con una total carencia de vocación? Las personas no siempre trabajan en aquello que hubieran deseado, antes bien al contrario y sin embargo, en ciertos sectores de actividad si no una vocación auténtica sí debiera existir, cuanto menos, una cierta predisposición, o siquiera tolerancia respecto de algunas situaciones. Y, en todo caso, la existencia o no de dicha vocación, predisposición o tolerancia influye directamente en la calidad del servicio prestado por el sujeto y en su percepción y valoración por el destinatario del mismo. La desgana decepciona a quien la padece tanto o más que la negligencia, y suele ser causa de esta última. En consecuencia, la reforma del sistema de acceso a la profesión y a la función pública docente en la Educación Secundaria y el Bachillerato que propongo precisa entre otros cambios introducir en algún momento la valoración de la vocación docente de los aspirantes como un elemento esencial.

**3) La reforma del sistema de acceso a la profesión docente en la Enseñanza Secundaria y Bachillerato mediante la detección temprana de predisposiciones individuales.**

¿Cómo introducir el elemento vocacional como condición previa a la admisión de un aspirante a la condición de aprendiz de docente? ¿Cuándo detectar y apreciar la existencia de dicho elemento vocacional? ¿Debe excluirse totalmente la posibilidad de su emergencia en un momento posterior al

comienzo del aprendizaje, de un eventual “enseñando se llega a desear enseñar”?

Ciertos factores de la personalidad parecerían en principio propios del perfil del docente ideal, tales como la empatía, la resiliencia, la afectividad, la comunicación. Muchos de ellos no pueden aprenderse en breve plazo sino que se poseen o no, ni mucho menos pueden adquirirse en un proceso de apenas un año con un reducido periodo de prácticas, si bien podrían perfeccionarse en un periodo mayor.

Otra de las cuestiones más complejas de nuestra propuesta consiste en escoger lo mejor posible el momento en que vaya a valorarse la concurrencia en los aspirantes a docentes de las características del perfil escogido. Pese a lo que pudiera parecer, nuestra propuesta no va referida exclusivamente a las pruebas de acceso a la función pública docente en las etapas, sino que conforme a nuestro criterio debería aplicarse también en unas nuevas pruebas de acceso a la formación necesaria para el acceso a la profesión docente; formación que consideramos debe ser también reformada en el sentido de establecer filtros previos para el acceso a los no ya máster sino Grados de Secundaria respectivos de las distintas especialidades (a establecer en las facultades y escuelas respectivas sobre la base del principio de que no es lo mismo estudiar matemáticas que estudiar para enseñar matemáticas) que

aproximen progresivamente a su vez el número de docentes profesionales a las necesidades previsibles del sistema educativo, como sucede en los modelos internacionales de referencia.

Más aún, nuestra propuesta se extiende a las etapas previas del sistema educativo, en las cuales la implantación progresiva de herramientas de aprendizaje colaborativo y trabajo en equipo se puede utilizar para la detección precoz de personalidades más propensas a la docencia. Detección precoz de la cual derivar a su vez un estímulo y seguimiento de dichas propensiones o tendencias, vocaciones en ciernes si se quiere. El proceso del nuevo sistema de selección de los aspirantes en el acceso a la formación para la profesión y para la función pública docente sería, en síntesis, el siguiente:

### Educación Primaria

Seguimiento del alumnado más predispuesto al trabajo en equipo mediante la aplicación de métodos de aprendizaje cooperativo (análisis de textos con asignación de roles, realización y corrección sucesiva de ejercicios en grupo o rotación de tópicos, por ejemplo) y colaborativo (proyectos en común tales como obras de teatro o cuentos, foros, trabajos de investigación, etc. ...)<sup>174</sup>, a partir del tercer curso de primaria.

---

<sup>174</sup> Aunque se utilizan indistintamente, los términos aprendizaje cooperativo y colaborativo

En el currículo vigente, aprobado mediante Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria se prevén, en relación al área de Valores Sociales y Cívicos, contenidos relativos a “... *la empatía, al respeto y a la tolerancia de las otras personas y se proponen elementos relacionados con las habilidades necesarias para relacionarse y actuar de acuerdo con los derechos y deberes humanos fundamentales.* ”, fomentándose “ ... *la interdependencia positiva, la cooperación y la solidaridad de acuerdo a los valores, derechos y deberes de la Constitución española*” y disponiéndose “ ... *que el profesor estimule la ayuda mutua y el trabajo cooperativo, inspirado en la idea de que todas las personas tienen capacidades aunque encuentren algunas limitaciones.*“

Los sucesivos tutores irían actualizando una ficha de los alumnos más predispuestos a ayudar a sus compañeros en este tipo de ejercicios como una referencia útil para la detección temprana de futuras vocaciones docentes, atendiendo a las valoraciones obtenidas en los tres primeros criterios y estándares de aprendizaje previstos para el bloque 3 del área (la convivencia y los valores sociales): (1) resolver problemas en colaboración, poniendo de manifiesto una actitud abierta hacia lo demás y compartiendo puntos de vista y sentimientos (ser capaz de establecer relaciones de confianza con los iguales y

---

no son idénticos si bien tampoco es pacífica la distinción. Coincido con quienes consideran que el primero hace referencia a un aprendizaje alcanzado con la ayuda de los compañeros del alumno (aprender de los otros) siendo el segundo el que se alcanza individualmente a consecuencia de un trabajo colectivo (aprender con los otros).

las personas adultas, de desarrollar proyectos y resolver problemas en colaboración); (2) trabajar en equipo favoreciendo la interdependencia positiva y mostrando conductas solidarias (buena disposición a ofrecer y recibir ayuda para el aprendizaje, recurso a las estrategias de ayuda entre iguales, respeto a las reglas durante el trabajo en equipo, utilización de las habilidades del trabajo cooperativo y empleo de destrezas de interdependencia positiva); y (3) practicar el altruismo en el entorno cercano sensibilizando sobre su valor (generosidad en el entorno cercano y ser capaz de sensibilizar sobre causas altruistas realizando exposiciones orales sobre su valor y cometidos).

En esta etapa no se trataría en absoluto de estimular dicha tendencia, solamente de dejar constancia de la misma a fin de tenerla en cuenta en el futuro.

### Educación Secundaria

Las previsiones del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato mediante las cuales podría apreciarse mejor la evolución de esas predisposiciones previamente detectadas durante la Educación Primaria son, en mi opinión, las siguientes.

En el artículo 2 .2, apartados d) y e) se fijan entre otras competencias del currículo las de “aprender a aprender” y las competencias sociales y cívicas. La primera es imprescindible para proceder después a la trasposición didáctica necesaria para la docencia (“aprender a enseñar lo aprendido”) y las segundas lo son también para la docencia en sí en tanto actividad social. Debido a lo cual considero relevante también el artículo 6 .1 del R. D. 1105/2014 al establecer la transversalidad de la educación cívica y constitucional.

Entre los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria, el artículo 11 del mismo R. D. señala los de “practicar la cooperación” (apartado a)), “desarrollar y consolidar hábitos de ... trabajo en equipo” (apartado b)), “desarrollar destrezas básicas en la utilización de las fuentes de información para, con sentido crítico, adquirir nuevos conocimientos. Adquirir una preparación básica en el campo de las tecnologías, especialmente las de la información y la comunicación” (apartado e)), “Concebir el conocimiento científico como un saber integrado, que se estructura en distintas disciplinas, así como conocer y aplicar los métodos para identificar los problemas en los diversos campos del conocimiento y de la experiencia” (apartado f)) y “Desarrollar el espíritu emprendedor y la confianza en sí mismo, la participación, el sentido crítico, la iniciativa personal y la capacidad para aprender a aprender, planificar, tomar decisiones y asumir responsabilidades”

(apartado g)). Objetivos que una vez alcanzados pueden configurar una personalidad apta para la docencia, especialmente si se desarrollan después en el Bachillerato para alcanzar, de entre los previstos en el artículo 25 del R. D. 1105/2014, los de “... adquirir una conciencia cívica responsable ... que fomente la corresponsabilidad en la construcción de una sociedad justa y equitativa” (apartado a)), “Prever y resolver pacíficamente los conflictos personales, familiares y sociales” (apartado b)), “Utilizar con solvencia y responsabilidad las tecnologías de la información y la comunicación” (apartado g)), y “Afianzar el espíritu emprendedor con actitudes de creatividad, flexibilidad, iniciativa, trabajo en equipo” (apartado k)).

Otras referencias al trabajo en equipo se contienen también en los artículos 15 (procesos de aprendizaje y atención individualizada en la E.S.O., señalando la necesidad de promover el aprendizaje en equipo) y 29 (procesos de aprendizaje en el Bachillerato, favoreciéndose la capacidad del alumno para trabajar en equipo) del R. D. 1105/2014. Obviamente, las situaciones de trabajo en equipo serían las más adecuadas para seguir detectando otros indicios de predisposición para la docencia susceptibles de ser acumulados a los ya registrados durante la etapa de Primaria.

Por otra parte, me parece necesario destacar las áreas, asignaturas y bloques de las mismas en cuyos resultados obtenidos por el alumno sería

conveniente fijar una mayor atención por su relación con la docencia y las competencias necesarias para su desempeño, tales como (siguiendo la numeración del R. D. 1105/2014) la de (4) ciencias aplicadas a la actividad profesional (bloques 3 –I+D+I- y 4 -TICs y proyectos de investigación), (10) filosofía (con una nueva referencia a la necesidad de “aprender a aprender”, (bloques 3 –el conocimiento- y 6 –la racionalidad práctica-), (19) historia de la filosofía (bloque 1 –contenidos transversales-), (22) iniciación a la actividad emprendedora y empresarial (bloque 1 –autonomía personal, liderazgo e innovación-), (27) matemáticas orientadas a las enseñanzas académicas – bloques 1 de 3º y 4º de E. S. O., procesos, métodos y actitudes, especialmente referidos a la resolución de problemas- y (28) matemáticas orientadas a las enseñanzas aplicadas (también los bloques 1 de 1º y 4º de E. S. O.).

Las calificaciones obtenidas en estas asignaturas por los alumnos cuya predisposición a la docencia hubiera sido previamente identificada en la etapa de Educación Primaria podrían servir para confirmar dicha tendencia y aptitud.

Otro tanto sucede, finalmente, con algunas materias del bloque de asignaturas específicas, como –siguiendo de nuevo la numeración del R. D. 1105/2014- (5) la cultura científica (bloques 1 de 4º de E. S. O. y 1º de Bachillerato, procedimientos de trabajo), nuevamente la (11) filosofía (bloques



2, la identidad personal, 3, la socialización y 4, el pensamiento), otra vez la (16) iniciación a la actividad emprendedora y empresarial, la (19) psicología (bloques 2, fundamentos biológicos de la conducta, 3, procesos cognitivos básicos: percepción, atención y memoria, y 4, procesos cognitivos superiores: aprendizaje, inteligencia y pensamiento), las (24) tecnologías de la información y la comunicación, en su totalidad, y por supuesto (25) los valores éticos.

No se trataría, finalmente, de inducir forzosamente a la docencia a quienes a lo largo de esta etapa hubieran dado indicios de consolidar una vocación y un perfil docente, pero sí de valorar dicha predisposición como un elemento más, junto al expediente académico y otros, para el acceso a la formación docente.

La formación universitaria: el establecimiento de nuevas titulaciones docentes con acceso restringido.

El libre acceso a la formación universitaria precisa para adquirir la condición docente resulta en mi opinión contradictorio con un sistema tendente a ponderar la predisposición del aspirante y sus condiciones personales como un elemento necesario para dicha adquisición. En la actualidad, el único criterio objetivo que se exige para el acceso a los Máster de Educación Secundaria y Bachillerato, una vez superada una titulación previa, es

estrictamente económico. De hecho, desde su configuración legal y puesta en marcha en el año 2006 el sistema máster ha dado lugar a una feroz competencia entre las distintas universidades, empeñadas en captar el mayor número posible de alumnos con la finalidad primordial de percibir los elevados importes de sus matrículas, proporcionando una formación a cambio muy criticada.

En mi opinión, la configuración del acceso a la profesión docente mediante una formación adicional a la ya obtenida en la Universidad es, desde cierto punto de vista, sumamente injusta, y sería innecesaria si la formación previa ya estuviera orientada a la docencia. Si, como decía Esteve Zarazaga no es lo mismo estudiar física que estudiar para enseñar física, ¿por qué no existen dos titulaciones distintas a tales fines, en lugar de una sola dotándola a su vez de una formación complementaria? Mi propuesta implica pues la supresión de los máster para el Profesorado de Educación Secundaria y Bachillerato, y su sustitución por titulaciones específicas orientadas a la docencia dentro de las distintas disciplinas y especialidades, con un número restringido de aspirantes.

Esta propuesta permitiría en muchas Comunidades Autónomas, previo acuerdo entre las Universidades y las Consejerías de Educación respectivas, distribuir las titulaciones específicas (vgr. el Grado en Docencia de la Física) a fin de reducir la competencia entre ellas respecto de la captación de alumnos.

La selección de los aspirantes tendría en cuenta la demanda estimada al alza en el territorio respectivo y se llevaría a cabo teniendo en cuenta entre otros criterios los antecedentes reflejados en su formación previa dentro del programa de detección temprana de predisposición a la docencia, entre otros criterios académicos y no académicos, tal como sucede en el modelo finlandés donde se valora también la actividad personal del sujeto.

*“Diferentes autores coinciden en este planteamiento. Por ejemplo, para Pérez Gómez (2012) los dos pilares fundamentales que sustentan la profesión docente satisfactoria son definidos como: pasión por el saber y pasión por ayudar a aprender. En ambos pilares se encuentran mezclados de manera singular los cinco componentes que constituyen las competencias. El entusiasmo, la energía y el sentimiento de contribuir al aprendizaje de los estudiantes es fundamental en la labor del profesorado (Estola, Erkkilä, y Syrjälä, 2003). En este mismo sentido el profesor Esteve propone que los mecanismos selectivos de acceso a la universidad deberán estar “basados en criterios de personalidad y no sólo como hasta ahora, en criterios de cualificación intelectual” (2002, 33).”<sup>175</sup>.*

La incorporación de dichos criterios a la selección de los aspirantes para un acceso a la formación docente más restringido y ajustado a las necesidades reales del sistema educativo (ya sea mediante entrevistas, test introspectivos o

---

<sup>175</sup> Pérez Granados, Laura (2014). “La selección de candidatos a la formación docente en Finlandia. la relevancia de las disposiciones personales hacia la actividad docente”. *Revista Electrónica de Educación y Docencia (REID)* (8).

test proyectivos como los de Rorschach (manchas de tinta), apercepción temática, los gráficos (HTP –casa, árbol, persona-, figura humana, familia, persona bajo la lluvia, etc. ...) se presenta pues como una condición ineludible para la reforma del sistema de acceso a la función pública docente.

**4) La incorporación a los procesos selectivos de pruebas aptas para determinar objetivamente la concurrencia en los aspirantes del perfil ideal propuesto.**

Uno de los mayores problemas de las reformas educativas operadas en España ha sido su falta de continuidad. La necesidad de un pacto de Estado en materia de Educación ha sido una reivindicación constante de los partidos en la oposición, inevitablemente soslayada una vez iban accediendo alternativamente al poder.

Sin embargo, esta propuesta sería susceptible de un pacto de esa naturaleza precisamente porque su puesta en práctica no sería inmediata sino que se diferiría durante el tiempo suficiente para fijar criterios comunes y, al mismo tiempo, se iría adaptando a los avances científicos, pedagógicos y sociales de cada momento.

El filtro previo al pase a la fase de concurso – oposición propiamente

dicho podría ser exclusivamente eliminatorio, es decir tendente a descartar sin más a quienes no fueran indiciariamente aptos para el desempeño, o bien, además, clasificatorio, de manera que ordenara

Recientemente, la iniciativa del Ministerio de Educación consistente en contratar 2.000 becarios para suplir a los docentes ha generado mucha polémica, y no parece la vía más adecuada pues muchos de ellos, como mejores expediente académicos de sus disciplinas, seguramente orientarán después su carrera profesional a otros derroteros. Si no se mejoran las condiciones profesionales de los docentes de forma sustancial, mal podemos pretender que aspiren a la docencia los mejores, como sucede en Finlandia o Singapur-

La decisión de valorar la concurrencia en los aspirantes de las características de un perfil ideal del docente de Educación Secundaria y Bachillerato previamente definido como un criterio aplicable en los procesos de selección para el acceso a la profesión y a la función pública docente en dichas etapas del proceso educativo puede parecer, ciertamente, una decisión tan difícil de adoptar como compleja de llevar a cabo.

Se puede presentar como una decisión difícil de adoptar, desde el punto de vista jurídico, por su directa incidencia en el derecho fundamental al acceso

a la función pública en condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, en la medida en que podría ser interpretada como un filtro previo contrario a dichos principios constitucionales y muy en particular al de igualdad. Sin embargo, desde el punto de vista del principio de capacidad su encaje en nuestro ordenamiento jurídico podría resultar más apropiado.

Y se puede considerar también, como anticipábamos, una decisión compleja de realizar, no solo desde el punto de vista jurídico sino también desde el punto de vista práctico, ya que exigiría una reforma de las disposiciones reguladoras del acceso a la profesión y a la función pública docente -incluyendo las contenidas en la Ley Orgánica educativa vigente-, y un diseño exhaustivo de las pruebas tendentes a valorar la mayor o menor concurrencia en los aspirantes de las características del perfil ideal docente previamente aceptadas como susceptibles de valoración -previa determinación de dichas características llevada a cabo, a su vez, de la forma más objetiva posible, por ejemplo mediante el diseño, divulgación y tratamiento estadístico de un cuestionario mucho mejor que el presentado como ejemplo en el capítulo anterior, extrayendo después las conclusiones de una muestra verdaderamente significativa de sujetos encuestados, incluyendo no solo a los docentes sino también a otros sujetos del sistema educativo (alumnos, cargos directivos, inspectores de educación, teóricos de la materia ...) en un número lo bastante representativo para reconocer rigor científico a sus conclusiones.

En nuestra opinión, una vez operadas las reformas legislativas oportunas este proceso debería promoverse desde la administración central del Estado, a fin de someter a la comunidad educativa un cuestionario previamente consensuado con las distintas Comunidades Autónomas y, por lo tanto, armonizado.

El acceso previo a la profesión docente de Profesor de Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato mediante la obtención del Grado correspondiente a la especialidad respectiva tendría que implantarse progresivamente como un requisito imprescindible para el ingreso en la función pública docente de la etapa.

Las convocatorias deberían desglosar dos formas de selección en función del previo acceso a la profesión docente, incrementando progresivamente las plazas reservadas a los docentes de nueva generación a partir de la primera convocatoria susceptibles de seleccionarles, diseñar un régimen transitorio de 20 años permitiría un consenso. Si hemos perdido dos siglos no importan dos décadas para lograr pasar de de “el que sabe sabe y el que no sabe enseña” a “el que sabe y el que sabe enseñar enseña”. Estos 20 años permitirían a su vez desarrollar un régimen transitorio durante el cual solventar la problemática de la alta tasa de interinidad en la docencia.

Las disposiciones legales a reformar serían, en primer lugar, los artículos 94 y concordantes de la L. O. E.. En su actual redacción, el artículo 94 de la L. O. E. dispone lo siguiente:

“Para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato será necesario tener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la presente Ley, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas.”.

La redacción alternativa propuesta sería la siguiente:

*“Para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato será necesario tener **el título Grado específico correspondiente y comprensivo de la formación pedagógica y didáctica prevista en el artículo 100 de la presente Ley.**”.*

Obviamente, una reforma de esta naturaleza requiere de una mayoría suficiente en las cámaras que, a su vez, debería obtenerse mediante un pacto de Estado entre las distintas fuerzas políticas en lugar de imponerse unilateralmente por cualquiera de ellas. Especialmente si se tiene en cuenta



como indicaré más adelante que debería desarrollarse a lo largo de al menos dos décadas antes de comenzar a desplegar toda su eficacia.

Otras disposiciones a adaptar serían el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3-5-2006 (RCL 2006\910), de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre que define las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio que regula las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato, y el R. D. 1834/2014 por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria.

“Seleccionar a los mejores” para la docencia en las distintas etapas

educativas y, en especial, en la Educación Secundaria y el Bachillerato es en todo caso un reto ineludible para nuestra sociedad. Pero podemos y debemos afrontarlo desde el diseño de una estrategia a largo plazo cuyos frutos sean solamente una parte del resultado, pues éste debe incluir un sistema permanente de selección basada en nuevos criterios, mediante el cual se destierren definitivamente de nuestra profesión docente el desencanto en su ejercicio, la mediocridad en su desempeño y la precariedad en su desarrollo. Desde este trabajo he pretendido tan solo plantear la estructura básica de dicha estrategia, cuyo diseño debería llevarse a cabo con la necesaria coordinación de las administraciones competentes, la ineludible intervención de todos los docentes y la participación de toda la comunidad educativa.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Abellán García- González, José Luis. “*Historia del pensamiento español, de Séneca a nuestros días*”. ESPASA. 1996.
2. Alegre Avila, Juan Manuel; “*Discrecionalidad del planificador, reclasificaciones urbanísticas y control judicial*” en “Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial” (Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández), Volumen I. España, págs. 449 ss. CÍVITAS – THOMSON REUTERS, 2012.
3. Almuiña Fernández, Celso J.”*Santiago Alba, paradigma de político renovador*”. Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea. N° 15 (1995).
4. Araque Hontangas, Natividad. (2009) “*La educación en la Constitución de 1812. Antecedentes y consecuencias*”. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche. I(número especial).
5. Atienza Rodríguez, Manuel; “*Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica*”, Revista Española de Derecho Administrativo, número 85 (1995).
6. Atienza Rodríguez, Manuel; “*Discrecionalidad y juicios comparativos*” en “Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial” (Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández), Volumen I. España, págs. 559 ss. CÍVITAS – THOMSON REUTERS, 2012.

7. Basurto Motrico, Félix. “*La normalización de la Ikastola: breve historia y estado de la cuestión de la Escuela Pública Vasca*”. Revista de Historia de la Educación, volumen 8 (1989).
8. Bolívar Botía, Antonio, “*Conocimiento didáctico del contenido y formación del profesorado: el programa de L. Shulman*”. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado (1993).
9. Bozú, Zoia “*El perfil de las competencias profesionales del profesorado de la ESO*”, (2007). Recuperado el 25/10/2014 en <http://www.oei.es/docentes/articulos/#b>.
10. Camba Constela, Carmen; “*Una vez más en torno al control jurisdiccional de los concursos y oposiciones*”. Dereito, número 220 (1998).
11. Casanova, Elsa M., “*El proceso educativo según Carl Rogers: la igualdad y formación de la persona*”. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado (1989).
12. Cassagne, Juan Carlos; “*La discrecionalidad administrativa*”. La Ley. Ar., número 9 (2008).
13. Castillo Córdova, Luis. “*Sobre el carácter consensual y abierto del artículo 27 de la Constitución Española*”. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, ISSN 1138-039X, N° 8 (2004).
14. Castillejo Brul, José Luis. “*Los I.C.E.s y la formación del profesorado*”. Revista de Educación (1982).
15. Clavero Arévalo, Manuel; “*La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*”. Revista de Administración Pública, número 30 (1959).

16. Coca Vita, Eduardo; “*Legalidad constitucional, exclusión del control judicial y discrecionalidad técnica*”. Revista de Administración Pública, número 100-102 (1983).
17. Coca Vita, Eduardo; “*También la discrecionalidad técnica bajo el control último de los tribunales*”. Revista de Administración Pública, número 108 (1985).
18. Condorcet, Marqués de - Jean-Antonie-Nicolas de Caritat “*Cinq mémoires sur l’instruction publique*” (1791) Présentation, notes, bibliographie et chronologie part Charles Coutel et Catherine Kintzler. Paris : Garnier-Flammarion, 1994, 380 pp. Coll. : Texte intégral).
19. Corcuera Atienza F. Javier, “*Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales*”. Revista de Estudios Políticos, números 46-47. (Julio – octubre de 1985).
20. Costa Martínez, Joaquín. “*Anhelos de resurgimiento pedagógico*”. Publicado en “*Maestro, Escuela y Patria*”, Madrid, 1916, pp. 333 a 349.
21. De los Mozos y Touya, Isabel. La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa: una reforma contestada, pero de corto alcance. Publicaciones de la AEPDA (2014).
22. De Puelles Benítez, Manuel; “*De la Cátedra de bachillerato al profesorado de educación secundaria*”. CEE Participación Educativa, número extraordinario (2011).
23. De Puelles Benítez, Manuel. Historia de la educación en España. Tomo III. De la restauración a la II República. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica (1989).
24. De Puelles Benítez, Manuel. “*Grandeza y miseria de los liberales españoles ante la Educación Secundaria*”. Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria (17) Recuperado el 15/11/2014 de 515

<http://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/10709/11109>).

25. Del Saz Cordero, Silvia; “*Las oposiciones a cátedras*”. Revista de Administración Pública, número 144 (septiembre/diciembre de 1997).
26. Delgado Criado, Buenaventura –coord.-. “*Historia de la educación en España y América: la educación en la España contemporánea (1789-1975)*”. Ediciones Morata, S. L.(1994).
27. Desdentado Daroca, Eva; “*Los problemas del control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica. Un estudio jurisprudencial*” CÍVITAS, 1997.
28. Desdentado Daroca, Eva; “*Los problemas del control de la discrecionalidad en los nombramientos de altos cargos judiciales por el Consejo General del Poder Judicial. Un análisis crítico*”. R. E. D. A., número 139 (julio – septiembre 2008).
29. Dewey, John (1902). “*The child and the curriculum*”. En Middle works of John Dewey. Carbondale, Southern Illinois University Press, 1976, Vol. 2, página 285.
30. Domínguez – Berrueta de Juan, Miguel y Sendín García, Miguel Ángel “*Derecho y educación: régimen jurídico de la educación*”. Ediciones Universidad de Salamanca, Colección Libros Prácticos, 1ª edición, 2005.
31. Domínguez Berrueta, Miguel “*Empleados Públicos y Constitución: Las bases constitucionales de la función pública española*” en “LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. ESTUDIOS”, Ratio Legis, 2006.
32. Egido Gálvez, Inmaculada. “*La profesión docente en la Unión Europea: tipologías, modelos, políticas*”. En: De Puelles, M. (coord.), Viñao, Antonio, Moreno, Antonio, Morgenstern, Sara, Escudero, Juan Manuel, Fernández, Mariano, Esteve, José Manuel, Pérez, Angel I., Darder, Pere

- y Egido, Inmaculada “Profesión y vocación docente: presente y futuro”. Madrid: Biblioteca Nueva Escuela Julián Besteiro.
33. Escolano Benito, Agustín, 1982 “*Las Escuelas Normales, siglo y medio de perspectiva histórica*”. Revista de Educación, (269) (Citado por Losada, Dolores, 1986 “*La formación de los maestros*”, ADAXE, ISSN 0213-4705, n. 2, recuperado el 15/11/2014 ([https://dspace.usc.es/bitstream/10347/290/1/pg\\_046-061\\_adaxe2.pdf](https://dspace.usc.es/bitstream/10347/290/1/pg_046-061_adaxe2.pdf))).
  34. Escolano Benito, Agustín. “*El profesor del futuro. Entre la tradición y los nuevos escenarios*” Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado (1997).
  35. Esteve Zarazaga, José Manuel. “*La formación inicial del profesorado de secundaria*” Barcelona, Ariel (1997).
  36. Esteve Zarazaga, José Manuel. “*La formación de profesores: bases teóricas para el desarrollo de programas de formación inicial*”. Revista de Educación, número 350 (2009).
  37. Esteve, José Manuel. “*Políticas de formación inicial y continua (maestros y secundaria)*”. En: De Puelles, M. (coord.), Viñao, A., Moreno, A., Morgenstern, S., Escudero, J. M., Fernández, M., Esteve, José M., Pérez, A. I., Darder, P. y Egido, I. “*Profesión y vocación docente: presente y futuro*”. Madrid: Biblioteca Nueva Escuela Julián Besteiro (2009).
  38. Fernández García, Tomás Ramón. “*Arbitrariedad y discrecionalidad*”, incluido en el Libro - Homenaje al Profesor García de Enterría, tomo III, Madrid, (1991).
  39. Fernández García, Tomás Ramón. “*Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor*”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 76, (1992).

40. Fernández García, Tomás Ramón. “*De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario*”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 80, (1993).
41. Fernández García, Tomás Ramón. “*¿Debe la Administración actuar racional y razonablemente?*”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 83, 1992 «REDA», núm. 83 (1994)
42. y “*Administrar y juzgar, dos funciones constitucionales distintas y complementarias*”, Madrid, TECNOS, (1993).
43. Fernández García, Tomás Ramón. “*De la arbitrariedad de la Administración*”, Cívitas, Madrid (1994).
44. Fernández García, Tomás Ramón. “*Los límites constitucionales del poder discrecional*”. Revista de Administración Pública, (enero a abril de 2012).
45. Fernández Muñoz, Ricardo. “*Competencias Profesionales del Docente en la Sociedad del Siglo XXI*”. Organización y Gestión Educativa, Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación. Praxis. nº 1 (enero-febrero 2003).
46. Freire, Paulo “*Pedagogía de la autonomía*”. SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES (1997).
47. Gallardo, Ángel. “*Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*”. Madrid: LAVEL – Humanes (2001).
48. Galvis, Rosa Victoria “*De un perfil docente tradicional a un perfil docente basado en competencias*”, Revista Acción Pedagógica, (2007).
49. García de Enterría, Eduardo; “*La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes*



- normativos*”. Revista de Administración Pública, número 38 (mayo/agosto de 1962).
50. Garrido Falla, Fernando; “*El tratamiento jurisprudencial de la discrecionalidad administrativa*”. Revista de Administración Pública, número 13 (enero/abril de 1954).
51. Gómez García, María Nieves. “*La formación del profesorado en cuatro momentos de la historia de la legislación educativa española: 1857, 1868, 1919 y 1931*”. Cuestiones pedagógicas: Revista de Ciencias de la Educación, nº 2 –ejemplar dedicado a la formación del profesorado- (1985).
52. Gómez Orfanel, Germán y Guerrero Salom, Enrique. “*La educación y la evolución histórica del constitucionalismo Español*”. Revista de Educación. (1977).
53. González Berenguer Urrutia, José Luis; “*Materia contenciosa y fiscalización de la discrecionalidad*”. Revista de Administración Pública, número 38 (mayo/agosto de 1964).
54. González Monteagudo, José Luis. “*La pedagogía de Célestin Freinet. Contexto, bases teóricas, influencias*”. Universidad de Sevilla, 1986.
55. González Sanmamed, Mercedes; “*Una nueva oportunidad para la formación inicial del profesorado de Enseñanza Secundaria*”. Revista de Educación, número 350 (2009).
56. Guinzo Fernández, Arsenio. “*Condorcet. Filosofía y Política*”. Revista Internacional de Filosofía Política (1994). *Bicentenario de Condorcet*.
57. Legrand, Louis. “*Célestin Freinet*”. Perspectivas: revista trimestral de educación comparada (París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación), vol. XXIII, nos 1-2, 1993.

58. Lorenzo Vicente, Juan Antonio (1983). “*Una experiencia de formación de profesores de segunda enseñanza: la Escuela Normal de Filosofía*”. Historia de la educación. Revista interuniversitaria, nº 2.
59. Lorenzo Vicente, Juan Antonio. “*La enseñanza media en España (1938-1953). El modelo establecido en la ley de 20 de septiembre de 1938 y la alternativa del anteproyecto de 1947*”. Historia de la educación: Revista interuniversitaria. Nº 17 (1998).
60. Marcelo García, Carlos; “*Formalidad e informalidad en el proceso de aprender a enseñar*”. Revista de Educación, número 350 (2009).
61. Marcelo García, Carlos y Vaillant, D. “*Desarrollo profesional docente ¿Cómo se enseña a aprender?*”; Madrid, Narcea (2009).
62. Marques, Pere “*Los docentes: funciones, roles, competencias necesarias, formación*”; -<http://dewey.uab.es/pmarques>- ; última revisión 14/03/04.
63. Marrou, Henry - Irenée; “*Historia de la educación en la antigüedad*”. Ediciones AKAL, Madrid (2004).
64. Martín Retortillo Baquer, Lorenzo; “*Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial*”. Revista de Administración Pública, número 108 (1985).
65. Martín Retortillo Baquer, Sebastián; “*La desviación de poder en el derecho español*”. Revista de Administración Pública, número 22 (1957).
66. Melcón Beltrán, Julia. “*La formación del profesorado en España (1837-1914)*”. Ministerio de Educación (1992).
67. Moreno Olmedilla, Juan Manuel; “*Profesorado de Secundaria y Calidad de la Educación: Un marco de opciones políticas para la formación y el desarrollo*

- profesional docente*”. Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado (2006).
68. Montero Alcaide, Antonio. “*Una ley centenaria: la ley de Instrucción Pública (ley Moyano, 1857)*”. Cabás, revista digital sobre el patrimonio histórico educativo de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria, nº 1 (2009).
69. Morente Valero, Francisco. “*La depuración franquista del magisterio público. Un estado de la cuestión*”. Hispania: revista española de historia. Nº 208 (2001).
70. Morente Valero, Francisco. “*Los fascismos europeos y la política educativa del fascismo*”. Historia de la educación: Revista interuniversitaria, nº 24 (2005) – nota al pie de página -.
71. Muñoz Machado, Santiago; “*La reserva de jurisdicción*”. La Ley, Madrid, 1989.
72. Nieto García, Alejandro; “*Reducción de la discrecionalidad administrativa en materia disciplinaria*”. Revista de Administración Pública, número 38 (mayo/agosto de 1964).
73. Nieto García, Alejandro; “*Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria*”. Revista de Administración Pública, número 44 (1964).
74. Ortega, Téofilo. (1931). “*La política y un político*”. Madrid: Compañía Ibero Americana de Publicaciones. – Copia digital. Valladolid: Junta de Castilla y León. Consejería de Cultura y Turismo (2009 – 2010).
75. Parejo Alfonso, Luciano. “*Crisis y renovación en el Derecho Público*”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1991).

76. Patrascoiu, J. (1909). “*Los principios fundamentales de la Didáctica*”. Recuperado el 15 de julio de 2014, de: <http://www.repositorio.educacion.gov.ar>
77. Peñarrubia Iza, Joaquín M<sup>a</sup>; “*La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica*”. Revista de Administración Pública, número 108 (1995).
78. Pereda, María del Carmen. “*El perfil del docente en el siglo XXI, en el marco de un modelo educativo basado en competencias*”. Universidad Panamericana (2000).
79. Perrenoud, Philippe. “*La formación de los docentes en el siglo XXI*”. Universidad de Ginebra. (2001).
80. Perrenoud, Philippe. “*Diez nuevas competencias para enseñar*” Ed. Graó, Barcelona. (2004)
81. Piñar Mañas, José Luis; “*El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones*”. Documentación Administrativa, número 220 (1989).
82. Ramírez Aísa, Elías. “*La formación inicial del profesorado en el Instituto-Escuela: 1918-1936*”. Revista Espacio, Tiempo y Forma, Ed. UNED(1994).
83. Rivero Ortega, Ricardo “*Acceso a la función pública autonómica y doctrina constitucional*” Revista de Administración Pública, número 151 (enero/abril de 2000).
84. Ruiz Berrio Julio. “*Francisco Giner de los Ríos*”. Perspectivas: revista trimestral de educación comparada (París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación), vol. XXIII, nos 3-4, (1993).
85. Sainz Moreno, Fernando; “*Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*”. CIVITAS, Madrid, (1976).

86. Sánchez Morón, Miguel; “*El control de las administraciones públicas y sus problemas actuales*”, Madrid, ESPASA – CALPE, (1991).
87. Sánchez Morón, Miguel; “*Discrecionalidad administrativa y control judicial*”, Madrid, TECNOS, (1994).
88. Sánchez Morón, Miguel; “*Derecho de la Función Pública*”, TECNOS, 2ª ed. 1997.
89. Sanchidrián Blanco, Carmen, Grana Gil, Isabel, y Martín Zúñiga, Francisco. “*Análisis y valoración de los expedientes de depuración del profesorado de Instituto de Segunda Enseñanza en el franquismo (1936-1942)*”. Revista de educación, nº 356. (Septiembre – diciembre 2011).
90. Serrano Guirado, Enrique; “*El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*”. Instituto de Estudios Políticos, Madrid (1956).
91. Soëtard, Michel “*Johan Heinrich Petalozzi*”. Perspectivas, revista de educación comparada, UNESCO, 1994.
92. Vega Gil, Leoncio. “*Aproximación a la enseñanza secundaria durante el franquismo (1938-1967)*”. Historia de la educación: Revista interuniversitaria. Nº 8 (1989).
93. Villanueva Zarazaga, José. “*La ley de bases de 1938 y su desarrollo en los cuestionarios y libros de texto de Geografía e Historia. En Vicente y Guerrero, Guillermo y otros*”. Historia de la enseñanza media en Aragón. Colección Actas (2009).
94. Viñao Frago, Antonio. “*Un modelo de reforma educativa: los institutos-escuelas (1918-1936)*”. Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, IIª época, nº 39 (2000).
95. Viñao, Antonio. “*La formación del profesorado en la Segunda República: una revisión/reflexión desde el presente*”. En: De Puelles, M. (coord.), Viñao,

Antonio, Moreno, Antonio, Morgenstern, Sara, Escudero, Juan Manuel, Fernández, Mariano, Esteve, José Manuel, Pérez, Angel I., Darder, Pere y Egido, Inmaculada “*Profesión y vocación docente: presente y futuro*”. Madrid: Biblioteca Nueva Escuela Julián Besteiro (2009).

96. Viñao Frago, Antonio. “*Modelos de formación inicial del profesorado de educación secundaria en España (siglos XIX-XXI)*”. Revista de Educación, (2013).
97. Yanes Cabrera, Cristina. “*Análisis histórico sobre la creación y desaparición del primer centro español para la formación del profesorado de educación secundaria*”. Revista de Educación (2006).

-